

JORNADAS ARGENTINAS
DE
CONSERVACIÓN DE SUELOS





50º Aniversario del Día Nacional de la Conservación del Suelo

La Conservación de los Suelos en la Legislación Provincial, Nacional e Internacional.

Versión Actualizada y Ampliada Mayo 2013



Juan Carlos Acuña
juridico2741@yahoo.com.ar



RESUMEN.

Regular la conducta humana en relación al uso y aprovechamiento sustentable de un recurso natural, como es el suelo, es competencia del Derecho; esta regulación se articula mediante un sistema jurídico motivador de conductas sociales organizado a través de normas jurídicas positivas que actúan prescribiendo las conductas esperadas o deseables bajo regímenes de incentivos y sanciones para la tutela de los recursos naturales.

La legislación sobre el suelo de uso agrícola, ha tenido una prolongada evolución desde enfoques donde dominaba el derecho privado exclusivo, absoluto y perpetuo, hacia enfoques que identifican la función social de la producción agraria.

Este trabajo, en base a legislaciones provinciales, nacional e internacional, procura identificar acciones, disponibles en la legislación vigente, que articulen las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económica, ambiental y social.

El estudio concluye que en Argentina, en materia de uso, conservación y recuperación de suelos, es fútil adjudicar la falta de acciones y resultados a la inexistencia de legislación; lo que no existe es implementación de las leyes nacional 22.428 y provinciales vigentes en el marco de la Constitución Nacional reformada en 1994 y de la Ley General del Ambiente 25.675, por falta de instrumentación de los incentivos impositivos, económicos y financieros, asignaciones presupuestarias dispuestas y un apropiado grado de articulación de acciones operativo-tecnológicas público-público en los distintos niveles estatales dirigidos a su ejecución, sorteando la disipación de recursos públicos por superposición de acciones en el mismo territorio y con el mismo objetivo.

Es urgente reorientar estratégicamente recursos públicos presupuestarios instalando énfasis estatal en la investigación, transferencia y extensión de tecnologías apropiables sobre uso, conservación y recuperación de suelos con mecanismos de incentivos concretos y viables para su adopción por el agricultor.

Es usual adjudicar el deterioro de los suelos, y sus capacidades de “crear valor”, al cortoplacismo rentista del sector productivo agrario, se omite gravemente que hay una gran responsabilidad estatal por su cortoplacismo en la importante percepción de ingresos fiscales, mediante impuestos directos, indirectos y derechos de exportación, procedentes de la producción primaria agraria, sin invertir estratégicamente en la ejecución de políticas estatales de incentivos a los sectores productivos y científico-tecnológicos, perdurables e inalterables en el tiempo más allá de los períodos gubernamentales, y que surgen de la Constitución Nacional reformada en 1994 , de las directivas y recomendaciones de los acuerdos, convenios y tratados internacionales, de la ley 22.428, de las leyes provinciales de adhesión y de la Ley General del Ambiente.

En países como Argentina insertada internacionalmente con un indiscutible perfil agroalimentario, así lo comprueba la balanza comercial y la participación del Sistema Agroalimentario Argentino (SAA) en el Producto Bruto Interno (PBI), resulta absurdo proclamar y diseñar políticas públicas de desarrollo sustentable y de “agregado de valor a los productos agrícolas básicos” sin atender un recurso natural de “creación”, básico e indispensable como es el suelo; sin suelos no hay producción, sin suelos no hay agroindustria, sin suelos no hay empleo, no hay desarrollo, no hay sustentabilidad futura ni económica, ni ambiental, ni social.

Palabras Claves:

Suelos, uso, conservación, erosión, degradación, agotamiento, contaminación, desarrollo sustentable, principio de prevención, legislación, políticas públicas, incentivos fiscales, investigación, transferencia, extensión, tecnologías apropiables.

ABSTRACT

Regulation of human behavior with regard to use and sustainable exploitation of natural resources, such as soil, is a matter of law; this regulation is articulated by a motivating social behavioral legal system, which is organized through positive legal rules that prescribe expected or desirable actions for the protection of natural resources, under rewards and sanction regimes.

Legislation for agriculture land use has had a long evolution from approaches where exclusive private law dominated, absolute and perpetual, to approaches that identify the social function of agriculture.

This work, based on provincial, national and international legislation, attempts to identify actions available in the current legislation, which articulate the three dimensions of sustainable development: economic, environmental and social.

The study concludes that in Argentina, in what use, conservation and land reclamation respects, it is futile to award the lack of actions and results to the absence of legislation. What does not exist is the implementation of the national law 22,428 , of provincial laws in force under the framework of the Constitution as amended in 1994 and of the General Environmental Law 25,675 for failures in the implementation of tax, economic and financial incentives. There is also a lack in the application of ordered budgetary allocations and a in an appropriate degree of articulation between public-public operational-technological actions at different state levels directed to its execution. These avoid the dissipation of public resources by overlapping actions in the same territory and with the same goal.

It is urgent to strategically redirect budgetary public resources, installing state emphasis on research, transfer and extension of technology appropriated over the use, conservation and recovery of soils, by implementing mechanisms of concrete and viable incentives that can be adopted by the farmer.

It is usual to award soil degradation, and their ability to "create value" to the short-termism landlord of the agricultural production sector. Doing this it is usually badly omitted that there is a responsibility from state for their shortsightedness in the important revenue collection through direct and indirect taxes, and through export rights originated from agricultural primary production without investing strategically in the implementation of state policy incentives to productive, scientific and technological sectors, endurable and unchanged over time periods beyond governments, and which arise from the National Constitution amended in 1994, from the directives and recommendations of the agreements, conventions and treaties, from law 22,428 from provincial laws and from the General Environmental Law.

In countries like Argentina which are inserted internationally with an indisputable agribusiness profile, as it is proved in the trade balance and with the participation of Argentine Agrifood System (EMS) in the Gross Domestic Product (GDP), it is absurd to proclaim and design public policies of sustainable development and of “added value to agricultural commodities" without addressing a natural resource of "creation", basic and essential as it is the soil; there is no production without soil, no industries without soil, no agro, no jobs and no development. Without soil, there is no future economic, environmental or social sustainability.

Keywords:

Soil, land use, conservation, erosion, degradation, depletion, contamination, sustainable development, the prevention principle, legislation, public policies, tax incentives, research, transfer, extension, appropriable technologies.

INDICE

1.- Introducción.

El presente trabajo procura inscribirse en el marco de la investigación jurídica orientada al relevamiento normativo y aporte de enfoques vinculados a la conservación de los suelos de uso agrícola en Argentina, en general, y de la Región Pampeana en particular.

Para este objetivo se recurre a fuentes legislativas provinciales, concentrada especialmente en la región pampeana; nacional e internacional integradas por directivas y recomendaciones de Acuerdos, Convenios y Tratados; a fuentes de la doctrina jurídica agrarista; a fuentes jurisprudenciales y a la realidad social; metodológicamente se recurre a modelos combinados de investigación histórico-jurídico; jurídico-comparativo; jurídico-proyectivo y jurídico-propositivo.

Como primer paso, de encuadramiento temático, debe expresarse que el suelo, el aire, el agua y la energía solar constituyen recursos fundacionales de los ecosistemas naturales, sin ellos no sería posible la vida en el planeta.

Es el hombre con su actividad y procesos denominados antrópicos, el que interviene los ecosistemas naturales convirtiéndolos en agroecosistemas o también llamados agrosistemas[1].

La expresión "agroecosistema" y "agricultura", que se utiliza en este trabajo, se aplica en sentido genérico a todas las actividades productivas de base, vegetal y/o animal, intensivas y/o extensivas.

Congruentemente debemos anticipar que la expresión "suelo" y en el marco del presente trabajo, está más asociado a "suelo de uso agrario" como expresión de la capacidad natural del recurso para crear valor a partir de los usos que se asignen; es decir un recurso natural con capacidad para generar riqueza a través de la actividad de producción agrícola, ganadera, lechera, frutihortícola, forestal.

Referenciándonos jurídicamente en el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires y dirigido a identificar las amenazas al recurso suelo, por causas naturales o por causas antrópicas, resulta apropiado conceptualizar:

a) La "erosión" comprende el agua y los vientos que remueven y transportan partículas de suelo perdiendo su integridad.
b) El "agotamiento" es la disminución notoria de la aptitud productiva intrínseca del suelo por la excesiva extracción de nutrientes y sin la debida reposición de los mismos.
c) La "degradación" (salinización, alcalinización y acidificación) ruptura de las propiedades físico (compactación) y químicas del suelo que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico.
d) La "decapitación" es la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que anula sus condiciones naturales para la producción agrícola.

[1] FA-UBA Impacto Ambiental en Agrosistemas. Edit. Fac Agronomía UBA (2003).

A la descripción precedente puede agregarse el riesgo de "contaminación", no sólo del recurso suelo, sino también de los acuíferos y cursos de aguas superficiales, por prácticas inadecuadas para un uso racional de fertilizantes sintéticos[2] y de plaguicidas[3].

Cuando un recurso es no renovable, es decir que se consume con su primer uso, o su renovabilidad se verifica a una tasa menor a la dinámica e intensidad de su uso o extracción, o expuesto a los agentes naturales, nos encontramos ante un recurso en peligro de extinguirse amenazando la vida humana futura y la de sus sociedades.

Regular la conducta humana en relación al uso y aprovechamiento de un recurso natural es competencia del Derecho[4], esta regulación se articula mediante un sistema jurídico motivador de conductas sociales instrumentado a través de normas que actúan ordenando u orientando las conductas sociales esperadas o deseables, sancionando inconductas o estimulando la adopción de conductas beneficiosas al desarrollo de la vida en sociedad considerando que "el deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado entre los Pueblos y los Estados socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización."[5]

En la estructura moderna de los Estados Nacionales, estas normas se gestan a través de la creación y sanción de leyes por un órgano de la comunidad.[6]

De los cuatro recursos fundacionales y en el derecho nacional, es el recurso suelo el único sometido al derecho de dominio o propiedad privada bajo distintas formas jurídicas; el agua superficial y subterránea son de dominio público, y bajo distintas formas jurídicas, susceptible de uso privado.

Concentrándonos en la temática "Suelos" y en un contexto jurídico, se disparan centralmente los interrogantes siguientes:

¿Cuáles son los límites al uso y aprovechamiento del recurso suelo?

¿Existe legislación eficaz y eficiente que conduzca a un uso sustentable del recurso suelo?

Con relación al dominio privado y la jurisdicción[7] en materia regulatoria del uso conservacionista de los suelos con fines agrícolas **¿pueden compatibilizarse legislativamente las competencias del Estado Federal y de las Provincias?**

---

[2] Andriulo, Adrián - Grupo Medio Ambiente – EEA INTA Pergamino, http://inta.gob.ar/documentos/guia-de-buenas-practicas-para-el-manejo-de-nutrientes-n-y-p-en-la-pampa-ondulada.-desarrollo-de-indices-de-riesgo-de-contaminacion-por-nitrogeno-n-y-fosforo-p/at_multi_download/file/Gu%C3%ADa_Buenas_Pr%C3%A1cticas_Manejo_de_nutrientes_NyP2010.pdf

[3] Andriulo, Adrián - Grupo Medio Ambiente – EEA INTA Pergamino. http://inta.gob.ar/documentos/indice-de-riesgo-de-contaminacion-por-plaguicidas/

[4] Dentro de las ramas del Derecho, es el Derecho Agrario el que ha sido "pionero en materia de protección ambiental" (conf. Facciano, Luis A. "Contratos Agrarios" Edit. Jurídica Nova Tesis. 2006. p.97 y ss.)

[5] Carta Mundial de la Naturaleza. Resolución 37/7 aprobada por la Asamblea General de la ONU 1982

[6] Conf. Culetto, Leandro A. Introducción al Derecho. Desarrollo y Problemática. Edit Scotti – La Plata (2006) p. 59 y ss.

[7] En forma preliminar **dominio privado es el "señorío" de un particular sobre una cosa**, en tanto **jurisdicción** es el poder constitucionalmente instituido asignando atribuciones para gobernar, crear leyes regulando**, ordenando el modo y forma de ejercicio de ese "señorío"** y "declarando el derecho" a través de fallos del Poder Judicial aplicable a las personas en sus relaciones interpersonales, sobre las cosas y con el ambiente. Conf. Cabanellas Diccionario de Derecho (TºI y Tº II).

Para construir una nueva cultura productiva conservacionista **¿Es posible fomentar prácticas conservacionistas sin incentivos o estímulos a los actores productivos y agentes científicos-tecnológicos?**

Ante una generalizada y compartida estrategia de desarrollo sobre la que no existen divergencias se encuentra la de "agregar valor" a los productos agrícolas básicos, algunos documentos institucionales y propuestas agregan "en origen", sin duda una acción necesaria, pero **¿puede hablarse de "agregar" valor sin atender un recurso natural básico y esencial de "creación" de valor como lo es suelo?**

Estos, lejos de agotarlos, son algunos de los interrogantes que pueden formularse orientados a identificar las respuestas que conduzcan a establecer si nos encontramos ante un vacío, avance, retroceso o inoperancia en materia de legislación sobre uso y conservación de suelos.

Por el presente, y sobre la materia del título, proponemos compartir una breve síntesis sobre la evolución legislativa nacional, análisis del artículo 41º y 124º de la Constitución Nacional reformada en 1994 y su proyección legislativa, las legislaciones nacional y provinciales vigentes en la región pampeana, los proyectos legislativos, la legislación en el derecho comparado y las recomendaciones y directivas de organismos internacionales; todo ello orientado a posicionar análisis y agendar en la política pública la imperiosa e insoslayable necesidad de implementar y/o profundizar urgentes acciones, operativamente eficaces y eficientes, orientadas a la preservación de un recurso natural sustantivo, como es el suelo, para el desarrollo sustentable nacional en sus dimensiones económica, social y ambiental.

2.- Evolución de la legislación en el Derecho Nacional en materia de uso y conservación de suelos.

Preliminarmente debe recordarse que la ley "es la regla social obligatoria establecida de modo permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza"; la ley puede calificarse desde dos puntos de vistas: en sentido material y en sentido formal.

En sentido material, ley es toda regla social obligatoria emanada de una autoridad competente, por lo tanto ley no sólo es la emanada del Poder Legislativo Nacional, sino también la Constitución Nacional (llamada Ley Fundamental), las Provinciales; así también gozan del carácter de leyes en sentido material las normas jurídicas emanadas de decretos, resoluciones, disposiciones, circulares de autoridades nacionales, provinciales y municipales (ordenanzas municipales).

En sentido formal, es ley toda disposición sancionada por el Poder Legislativo Nacional o Provincial.

"Dominio es el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona (art.2506 del código civil); Jurisdicción es la suma de facultades divisibles en las diversas materias" – a lo que se agregan la estructura institucional del sistema político en nación, provincia y municipios - . "El Dominio se ejerce sobre las cosas, los bienes, los recursos. La Jurisdicción sobre las relaciones funcionales" – cuya regulación puede ser de competencia del Estado Nacional, Provincial o Municipal de acuerdo a lo establecido por las leyes fundamentales: Constitución Nacional y Constituciones Provinciales. Conf. Formento, Susana. "Legislación Agroambiental", pág. 115, en "Impacto Ambiental en Agrosistemas".Edit. FA-UBA – Buenos Aires – Orientación Gráfica Editora SRL – 2003

Son características de la ley: a) Socialidad, b) Obligatoriedad, c) Origen Público, d) Coactividad y e) Normatividad.

Conceptualmente se ha dado en llamar ***recursos*** a los distintos elementos de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades o exigencias[8], estos recursos pueden ser naturales, humanos o culturales.

El suelo, legislativamente y en su carácter de recurso natural, ha tenido un prolongado proceso de evolución, como objeto del derecho de dominio, desde posiciones donde imperaba exclusivamente el derecho privado[9] considerando al dominio en general, y que comprende al suelo, que se ejercía como derecho **absoluto[10], exclusivo[11] y perpetuo[12]**, a posiciones que le otorgan la necesidad de un tratamiento legislativo con fuerte acento de derecho público[13] donde el interés público avanza sobre el interés privado en el ejercicio del derecho de dominio y del uso de los suelos, limitando el carácter absoluto que le otorgaba la legislación de fondo.

Vale recordar que en el derecho civil[14] y siguiendo el Código Francés se establece que "el dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona".[15]

Hasta la reforma del código civil en 1969, este sometimiento, del dominio o propiedad, a la voluntad y acción de una persona era planteado en forma ilimitada y absoluta, así pues el artículo 2513 disponía "es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla…"

La ley 17.711 de 1969 limitó el concepto de derecho absoluto conferido por la redacción del artículo 2513 del código civil y estableció una nueva redacción que recepta las tendencias modernas, en especial la relacionada a la función social de la producción en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad; es así que se dispuso "Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa de disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular."

Cierta parte de la doctrina jurídica agrarista sostiene en que es la función social de la producción la que establece la diferencia "por destinación" entre propiedades rurales y urbanas, "destacando que esta última sirve para la habitación de la familia, que no es instrumento de producción ni interesan sus reservas naturales, está supeditada a escasos

[8] Pigretti, Eduardo A. "Derecho Ambiental". Edit. Depalma 1993 p.11
[9] Penetrado por los conceptos ultra liberales que informaron los procesos legislativos de codificación del siglo XIX y sus raíces en el Derecho Romano.
[10] El derecho de percibir todos sus frutos, el de excluir a los demás del uso de ella, el de enajenarla, el de transformarla, el de gravarla y hasta 1969 el derecho de abusar de ella incluso el de destruirla.
[11] Es el derecho exclusivo y excluyente en el sentido que dos personas no pueden simultáneamente ser propietarias absolutas de la misma cosa, aunque pueda existir la unidad aparente que constituye el condominio (artículo 2508 del Código Civil).
[12] El derecho existe en cabeza de su titular y "subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra de ella, a no ser que deje de poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por la prescripción." (usucapión). Conf. Artículo 2510 del Código Civil.
[13] Influido por el concepto de función social de la propiedad resultado de la convergencia de las corrientes ideológicas de principios del siglo XX y los trabajos de Florentino Ameghino de fines del siglo XIX en el específico campo de la necesidad de implementar obras públicas de infraestructura y acciones preventivas en materia de conservación de los suelos con fines productivos.
[14] http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109481/texact.htm - ley 340 29.09.1869
[15] Artículo 2506 del Código Civil.

riesgos, la renta diferencial depende sólo de su ubicación y no importa su fertilidad, satisface intereses locales y es un bien de renta."[16]

Las primeras referencias a la **"función social de la propiedad agraria"**, concepto que limita el carácter absoluto del derecho de propiedad consagrado originalmente en el Código Civil, las encontramos, a partir del llamado constitucionalismo social inaugurado por la Constitución Mexicana (1917)[17], concepción y doctrina receptada en el derecho nacional a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Ercolano" (1922)[18] en el que se sostuvo que "ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución revisten el carácter de absolutos por cuanto "un derecho ilimitado importaría una concepción antisocial."[19]

El concepto de función social de la propiedad agraria, siempre dentro del dominio privado de la legislación de fondo, es inaugurada, en la legislación positiva nacional, a través de la ley de colonización 12.636[20] (1940) y en 1949 con la reforma de la constitución, posteriormente derogada por la convención nacional constituyente de 1957.

A nivel provincial resulta útil recordar que, aún con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, por la estructura federal del Estado Nacional, las provincias, de conformidad al artículo 121, conservan el poder no delegado al Gobierno Federal, en consecuencia y tácitamente, el dominio y regulación del uso de los recursos naturales se considera de las provincias.

El dominio de los recursos naturales, ha sido expresamente consagrado con la reforma constitucional de 1994 a través del nuevo artículo 124 que dispone "in fine" "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio."

Aquí se abren dos vertientes de enfoque: el dominio por un lado y la jurisdicción por el otro que posibiliten, legislativamente, acciones operativas eficaces y eficientes en torno a la conservación y recuperación de suelos, temas sobre el que volveremos más adelante.

---

[16] Conf. Brebbia, Fernando P. " Derecho Agrario". Astrea. Bs As 1992

[17] Art.27 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En otros aspectos disponía "…La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el **aprovechamiento de los elementos naturales** susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la **riqueza pública** y **para cuidar su conservación…"** Resulta importante recordar que la Constitución Mexicana atribuía "la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro del territorio nacional **corresponde originariamente a la nación**, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada…" (conf. Art. 27º citado)… El texto ha experimentado ampliaciones y adecuaciones por sucesivas reformas pero manteniendo el espíritu inicial.

[18] Ercolano, Agustín c. Lanteri de Renshaw, Julieta - Corte Suprema de Justicia de la Nación(CSJN) - 1922-04-28 - Fallos: 136:170

[19] Conf. Brebbia. Ob.cit. p.154

[20] La ley se enmarca en los límites del derecho de propiedad y facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de arrendatarios y aparceros; disponía en su artículo 1º "la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo". La ley se proponía para "solucionar los principales problemas agrarios del país" a través de un plan "destinado a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, establecer la población rural sobre la base de la propiedad misma…" La ley creó el Consejo Agrario Nacional. La ley establecía como función del Consejo la administración de recursos dirigidos a otorgar la propiedad a arrendatarios y aparceros. Por aquella década la Dirección de Tierras, que debía incorporarse al Consejo Agrario Nacional, administraba alrededor de 76,6 millones de hectáreas de tierras públicas, de las cuales 18, 6 millones de hectáreas estaban arrendadas; ésta incorporación se suspendió en 1943, el Consejo Agrario Nacional fue intervenido en 1945 y en 1946 sus funciones fueron transferidas al Banco de la Nación, en 1947 se creó el Fondo Especial de Colonización. La gestión a cargo del Banco de la Nación continúo hasta 1958, año en el que se recrea el Consejo Agrario Nacional y, con vicisitudes diversas, mantuvo vigencia hasta 1980, año de su disolución.

2.1.- Las leyes de arrendamientos y aparcerías rurales.

El primer régimen legal de los arrendamientos y aparcerías rurales fue sancionado el 18 de setiembre de 1921 por ley 11.170 con el objeto de equilibrar las relaciones, derechos y obligaciones, entre la tenencia y el uso de la tierra ejercida por distintos titulares; la ley persigue tutelar el derecho de los agricultores quienes eran "usuarios" de la tierra[21] y protegerlos ante relaciones abusivas de los "tenedores" que a principio del siglo XX conformaban latifundistas o grandes estancieros.

La ley 11.170 no hace mención a la conservación del suelo, cuestión que por aquélla época no integraba ni la agenda pública ni la agenda privada, ante un recurso que se consideraba de uso ilimitado; sólo como aproximación genérica, donde el recurso suelo quedaría comprendido, podría citarse el artículo 8º inciso a) como obligación del locatario: *"Dedicar el suelo a la explotación que fue convenida en los términos del contrato y cumpliendo las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos"*

Esta misma redacción perdura en la ley 11.627 del 8 de octubre de 1932, que sustituyó a la ley 11.170, en su artículo 9º inciso a) y es reproducida en el artículo 18º inciso a) de la ley 13.246[22].

Es recién en 1948, con la sanción de un nuevo régimen de arrendamientos y aparcerías rurales, donde la cuestión de la conservación del suelo es regulada explícitamente.

2.2.- La explotación irracional del suelo y la ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales nº 13.246

A nivel nacional fue la ley 13.246[23] sancionada en 1948, la que introdujo las primeras normas dirigidas, específicamente, a la protección del recurso suelo aunque **acotadas**, únicamente, a las superficies bajo contrato de arrendamiento o aparcería[24] es decir la realizada por terceros a través de un contrato de arrendamiento o aparcería.

---

21 Arrendatarios, aparceros tomadores o "locatarios" como los designa la ley 11.170

22 La dificultad de conceptualizar que debe entenderse por "leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos", originaron distintas propuestas legislativas, tal por ejemplo, la del Expte. 4257/04 de H. Senado de la Nación: El proyecto proponía la incorporación del artículo 18 bis disponiendo: "A los fines de la ejecución de los contratos de arrendamiento rural se entiende por buen cultivo la restitución de nutrientes del suelo, su manejo y el empleo de implementos adecuados, la ausencia de quema de rastrojos, el mejoramiento de las posibilidades productivas de las tierras, la realización de cultivos que eviten su agotamiento, alterándolos o variando su explotación, la ejecución de actos de conservación de los recursos naturales renovables y que resguarden la diversidad biológica y la realización de mejoras que aumente la producción, la rentabilidad o el valor de la propiedad." El proyecto es opinable pues la norma propuesta está genéricamente comprendida en la ley de Suelos 22.428, en la Ley General del Ambiente 25.675 y contiene objetivos como la de "conceptualización de mejoras" de dudosa congruencia interna con la misma propuesta.
Fuente:http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=4257/04&nro_comision=&tConsulta=3

23 http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66159/texact.htm

24 La norma no se aplica a las prácticas de uso de suelo realizadas por el productor sobre superficies de su propiedad.

El texto original del art. 8º de la ley 13.246[25] disponía " Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos…", la disposición exhibe un clara supremacía del orden público por encima de la voluntad privada de las partes.

No obstante, se sostuvo que era confusa su redacción y conspira para una eficaz implementación operativa.

Sobre el particular se ha dicho[26]: si bien se consagra la prohibición de la "explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento" no se expresa "que hechos pueden llegar a producirla, ni en que consisten y cuál es el alcance de esta prohibición condicional"[27]

Sólo hace referencia a que será el Ministerio de Agricultura quien "fijará" las condiciones técnicas en que será permitida la continuación de la explotación, "previa realización de las labores de conservación del suelo que deban efectuarse".

De tal manera que las partes pueden, contractualmente, acordar prácticas cuya "racionalidad" o "irracionalidad" técnicamente desconocen; de aquí se sostuvo que el legislador de 1948 debería haber contemplado, en el texto de la ley, la enumeración taxativa de prácticas u obras vedadas.

A continuación el artículo 8º original establecía "El arrendatario podrá, a su elección, rescindir el contrato o ejecutar los trabajos por cuenta del arrendador si éste no los efectuara dentro del plazo que se le fije, quedando facultado para retener la parte del precio correspondiente al costo de los mismos. Si la ejecución de los trabajos interrumpiera total o parcialmente el uso y goce del predio, el arrendatario podrá obtener la reducción y aún la remisión, durante el lapso correspondiente, del pago del arrendamiento. Si la erosión, degradación o agotamiento sobreviniese por hechos de fuerza mayor, o por culpa o negligencia del arrendatario, el arrendador podrá pedir la rescisión del contrato."

La redacción era confusa y obviamente su viabilidad operativa dificultosa; el texto hablaba genéricamente de "labores de conservación" lo que inducía, en principio, obligaciones de prácticas agrícolas que lleva adelante quien trabaja la tierra, en el caso el "arrendatario"; procurando un cuidadoso análisis se infiere que la redacción debió decir "obras de conservación de suelos"[28] que quedarán en el predio como una mejora en beneficio del tenedor/arrendador de la tierra, de lo contrario resultaría contradictorio otorgarle al arrendatario el derecho de rescisión de contrato, de retención de precio o remisión del precio del arrendamiento para compensar sus inversiones o la imposibilidad de uso de la tierra, cuando las "labores" culturales productivas y consecuentemente la práctica conservacionista del suelo se encuentran a su cargo.

---

[25] Ley 13.246 "**Art. 8** – Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento, no obstante cualquier cláusula en contrario que contengan los contratos respectivos. En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados."

[26] Rodríguez Prado, Antonio Aurelio (UBA) "Inconveniencias de la ley 13246" – Buenos Aires 1949 (Biblioteca del INTA – EEA Pergamino – inv 6418 – clasif. Z518)

[27] Rodríguez Prado. Ob. Cit. Pág. 49 y ss

[28] Como podría citarse la construcción de "terrazas" en superficies onduladas u obras de conducción de excedentes hídricos superficiales, entre otras.

La ley 22.298 de 1980 introdujo modificaciones a la ley 13.246, entre ellas al artículo 8º, y si bien mantiene la prohibición de toda explotación irracional del suelo, modifica y reorienta el criterio original, apuntado precedentemente, disponiendo "En caso de violarse esta prohibición por parte del arrendatario, el arrendador podrá rescindir el contrato o solicitar judicialmente el cese de la actividad prohibida, pudiendo reclamar en ambos casos los daños y perjuicios ocasionados…"

No obstante la simplificación de la redacción incorporada por la ley 22.298, debe señalarse que su inoperatividad se agudiza controvirtiendo el carácter de orden público que la misma ley asume, pues desapareció de la redacción del artículo 8º "toda intervención del Estado en caso de explotación irracional, circunscribiéndose el remedio a las acciones que puedan intentar o no las partes".[29]

Más allá de las consideraciones expuestas, en orden a la operatividad de la ley, nótese que la limitación al derecho absoluto de la propiedad y en materia de arrendamientos y aparcerías se incorpora, legislativamente, mucho antes a la reforma del Código Civil de 1969 si bien con las limitaciones señaladas en cuanto a que sólo regirá en superficies "bajo contratos" y no sobre superficies agrícolas cuya "explotación" la realicen los propietarios sobre fundos de su propiedad y que quedan fuera del marco legal de la ley 13.246.

3.- La ley Nacional de recuperación y conservación de suelos 22.428.[30]

Bajo el título de *"Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos"* finalizó un prolongado proceso de iniciativas cuya gestación podemos localizar en 1940 por el Ministerio de Agricultura de la Nación a través de un proyecto de ley de conservación de suelos, le siguieron el anteproyecto de ley de suelos del Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos (1949); el proyecto de conservación del suelo agrícola del Instituto de Suelos y Agrotecnia (1953); Anteproyecto de ley de conservación del suelo del Centro de Investigaciones de Recursos Naturales del INTA (1973); Anteproyecto de Ley de Conservación del Suelo de la Comisión INTA-SEAG (1975); Anteproyecto de ley sobre promoción de la tecnificación agropecuaria y uso racional del suelo de la UADE (1976).

La necesidad de concretar una ley nacional específica que promueva la conservación del suelo ocuparon[31] las conclusiones del Segundo Coloquio sobre Tecnología de Suelos organizado, en 1964, por la Asociación Argentina de la Ciencia del Suelo (AACS), institución que retoma la iniciativa en 1969 luego del V Congreso y peticiona la creación de un Servicio Nacional de Suelos y Aguas; la preocupación de legislar sobre el uso y conservación de los suelos no sólo se verifica en los ámbitos académicos y en institutos u organizaciones científico-tecnológicas públicas y privadas, también las organizaciones de productores se manifestaron en el mismo sentido, tal puede citarse el proyecto de ley para promover la conservación del suelo elaborado en 1966 por la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP).[32]

[29] Brebbia, Fernando – Manual de Derecho Agrario – Edit. Astrea – Bs As 1992 p.416 y ss.
[30] http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-22428-conservacion_recuperacion_capacidad_productiva.htm?14
[31] Conf."El deterioro de las tierras en la República Argentina" Alerta Amarillo. MECON/SAGPyA – CFA 1995.
[32] Debe señalarse que la CARBAP, como organización gremial de productores agrarios, mantuvo, hasta el presente, en su agenda de propuestas de acciones el tema de los suelos como en su "Propuesta de Politica Agropecuaria y Agroindustrial para una Argentina Representativa Republicana Federal" (punto 4 inciso j) que reivindica el espíritu de fomento de la ley 22.428

Finalmente en 1981 se sanciona la ley 22.428 y se reglamenta por Decreto 681/81[33] otorgando el carácter de autoridad de aplicación a la SAGPyA, si bien recién en 1985 se inicia su implementación que hizo eje en el fomento a través de subsidios y/o aportes no reintegrables, declaración de distritos de conservación y constitución de consorcios de productores agropecuarios.[34]

La ley 22.428, por la estructura de organización federal, participa de la naturaleza de las llamadas "leyes convenio"[35], por la que una ley nacional será operativa a nivel territorial provincial siempre y cuando las provincias "adhieran" a ella a través de leyes sancionadas por las correspondientes legislaturas provinciales.

En este sentido se ha sostenido que el sistema de "adhesión" es criticable porque la conservación de los suelos no puede estar supeditada a la inacción de una provincia que pueda afectar a las demás.[36]

Destacado doctrinario agrarista[37] afirma "Esta ley se sustenta en un esquema de fomento que, por ende, no requeriría de adhesión provincial – la que sí hubiera sido necesaria si la ley hubiera contenido normas de poder de policía –"; se interpreta que la ley persigue eficacia operativa al obligar, a las provincias que adhieran, a "crear un organismo técnico especializado en el manejo de suelos. Así la Nación cumple un doble objetivo de promoción, con los particulares –destinatarios de los beneficios de la ley – por una parte, y con los gobiernos provinciales para concientizarlos y responsabilizarlos respecto del manejo del suelo y convirtiéndolos en brazos ejecutores de sus planes de acción, toda vez que el reparto de fondos, la selección de los beneficiarios pero también su control, son otorgados al organismo competente provincial."[38]

Esta cuestión puede ser abordada y resuelta en el marco interpretativo de la reforma constitucional de 1994, especialmente por aplicación del artículo 41º y ***"las leyes de presupuestos mínimos***"[39] con relación a los recursos naturales, consagradas como atribución del Congreso Nacional y su implementación por parte del Estado Nacional y cooperación con las Provincias; el espíritu de la ley 22.428 y decreto reglamentario, guardan una plena compatibilidad con las cláusulas de la constitución nacional reformada en 1994, de hecho puede citarse que el decreto reglamentario nº681/81, a efectos la creación de los Distritos de Conservación, dispone en el artículo 2º que "…las autoridades deberán ajustarse a las siguientes ***pautas técnicas mínimas.***"

Sólo debe aclararse que la ley 22.428 está claramente orientada a operar sobre suelos degradados, actual o potencialmente, por actividades de producción agropecuaria; el artículo 2º inciso a) del decreto reglamentario 681/81 establece que el régimen no comprende los suelos que "presenten por causas naturales y en forma habitual alto contenido de sales solubles; de sodio; de elementos tóxicos para plantas comunes o animales domésticos; de baja

y de todo su proceso de gestación, en relación a los estímulos fiscales a la acción privada para la conservación de los suelos. http://www.carbap.org/Sitio/Adjuntos/POLITICA_AGROPECUARIA.pdf

[33] http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-681-1981-decreto_nacional_ley_22428.htm?15

[34] Remisión. "El deterioro de las tierras en la República Argentina" – SAGPyA/CFA 1995. p.237 yss.

[35] "Desde el comienzo de la aplicación de la ley hasta la entrada en vigencia de la ley de emergencia económica se concretaron los siguientes logros: 22 provincias adheridas, 19 provincias subsidiadas, 1022 productores subsidiados, 2.784.645 has de superficie protegida y 14 millones de dólares de monto otorgado." SAGPyA/CFA – obra citada.

[36] Brebbia Fernando P. Ob. Cit. pág. 205 y ss

[37] Pastorino, Leonardo F. "Derecho Agrario Argentino" – Edit. Abeledo Perrot. Bs As. 2009- pàg.249 y ss

[38] Pastorino, Leonardo F. Ob. Cit.

[39] Ut Supra. Punto 4.-

fertilidad química nativa; capa de agua alta o suspendida que anule o disminuya muy notoriamente el crecimiento radical de plantas útiles; que requieran riesgo constante o suplementario; de desmonte o desmalezado; o cualquiera otra práctica que configure la habilitación al uso agropecuario de nuevas tierras."

Después de 40 años, es necesario la revisión de estos presupuestos y es de competencia tecnológica explorar que estos suelos conceptualmente fuera de los alcances de la ley 22.428, puedan ser integrados al régimen legal efecto de un proceso trascendente: "el progreso científico-tecnológico" y "la extensión de la frontera agropecuaria" sobre suelos que demandan un abordaje tecnológico profundo de investigación para identificar procedimientos, obras y técnicas de uso racional y sustentable.

Anticipándonos al tratamiento que daremos en el punto 4 del presente, podría afirmarse que el nuevo artículo 41º de la Constitución Nacional y la ley 22.428 y su decreto reglamentario, quedarían comprendidos en una relación de "género" a "especie"; el género lo constituiría el artículo 41º de la Constitución Nacional y su cláusula de "presupuestos mínimos"; la especie estaría constituido por la ley 22.428 específicamente aplicable a la conservación de suelos que pueden alcanzar no sólo a la "conservación y recuperación" de suelos degradados, actual o potencialmente, por las actividades de producción agropecuaria sino también a la "incorporación" de suelos a la actividad productiva agraria.

El género estaría comprendido por todos los "recursos naturales, el patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica." y no sólo a los suelos de uso agrícola; en este marco podría avanzarse en el concepto de "incorporación" de suelos a la actividad agropecuaria, de hecho verificada por el proceso de "extensión de la frontera agropecuaria" sobre suelos frágiles de necesaria y urgente ordenación de prácticas para un uso racional y sustentable.

El modelo de consorcios para coordinación de la acción privada y la acción pública prevista por la Ley 22.428 y decreto 681/81, hacia la implementación de planes, programas y actividades, está basada en la ley de los EEUU y otorga a los productores agrarios un rol importante.

Si bien la ley 22.428 declara de interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación de los suelos y a la recuperación de su capacidad productiva, es coincidente la doctrina jurídica agrarista mayoritaria que la ley debió declararla de "Orden Público" pues "está comprometido el futuro económico de la Nación."[40]

Tal lo anticipado la ley 22.428 se inspira en los siguientes objetivos específicos: "crear conciencia entre los productores acerca de la gravedad del problema de la degradación de los suelos y el reconocimiento de su rol protagónico en la conservación y mejoramiento, alentándose su participación en *consorcios voluntarios conservacionistas* y la adopción por el Estado de medidas de *fomento, financieras, crediticias y técnicas* para estimularlos."[41]

En relación a los beneficios para los productores agropecuarios consorciados, la ley 22.428 le dedica los artículos 9º a 13º inclusive; disponiendo su participación en los estímulos que dispongan las provincias, gozar de créditos de fomento, recibir subsidios para cubrir costos de obras de conservación de suelos que oscilarán entre el 30% y el 70% de los costos actualizados de inversiones y gastos previstos en cada plan de conservación.

[40] Brebbia, Fernando P. Ob Cit.
[41] Brebbia, Fernando P. Ob. Cit.

En el capítulo VII se disponen exenciones impositivas, para los productores consorciados, sobre los montos aplicados y que se perciban con destino a los planes de conservación, en materia de Ganancias, "Capital de las Empresas y al Patrimonio Neto o de los impuestos que los complementen o sustituyan, el valor impositivo correspondiente a las inversiones que se realicen en virtud de esta ley, durante un período de cinco (5) años a contar desde la fecha en que se aprueben los planes…"[42]

En el capítulo V de la Ley 22.428 se establecen normas para caso de incumplimiento con obligaciones de reintegro "sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondieran…"[43]

Por el artículo 24º de la ley 22.428 se crea la Comisión Nacional de Conservación del Suelo con carácter de organismo asesor; el artículo 27º del decreto reglamentario se dispone que la Comisión estará integrada por 5 representantes titulares y 5 suplentes por cada una de las regiones neoeconómicas del país, 10 titulares y 10 suplentes representantes de productores conservacionistas; 1 titular y 1 suplente por la SAGPyA, Planeamiento, Transporte y Obras Públicas, INTA y Facultades de Agronomía de las Universidades Nacionales.

La Ley 22.428 fue reglamentada por el decreto 681/81 estableciendo pautas técnicas mínimas para el diseño de los planes de conservación y la implementación operativa de la ley.

Por ley nº 22.602/81[44] del presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 1982, se fijó en la suma de veinticinco mil millones de pesos el cupo global de crédito destinado a otorgar subsidios a los productores agropecuarios a los fines establecidos por la ley 22.428 y para la adquisición de maquinarias. (Artículo 27º), suma que representaba el 0,02% del presupuesto total de la Administración Nacional.

Por la ley de presupuesto nº 22.770/83[45] se fijó una suma que representaba el 0,01% del presupuesto total para el ejercicio 1983.

Por la ley de presupuesto nº 23.110/84[46] se fijó una suma que representaba el 0,02% del presupuesto total para el ejercicio 1984.

Por la ley de presupuesto nº 23.990/91[47] se fijó una suma que representaba el 0,01% del presupuesto total para el ejercicio 1991 para "cancelar los compromisos asumidos por el Estado Nacional" en función de la ley 22.428 (artículo 29º), registrándose este año la última asignación presupuestaria nacional para el fomento de la conservación de suelos.

La autoridad de aplicación, por la ley 22.428, descansó en la SAGPyA; por decreto del PE Nacional nº 2.419/91 se crea a nivel del área presidencial, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), a ella, por el artículo 3º se le transfieren dependencias de otros ministerios o secretarías, entre ellas la Dirección Nacional de Recursos Naturales que era el área de aplicación de la ley dentro de la SAGPyA; actualmente la SRNyAH es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) quien es la autoridad de aplicación de la ley 22.428.

[42] Conf. Artículo 21º Ley 22.428
[43] Artículo 14º Ley 22.428
[44] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106608/norma.htm
[45] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/106609/norma.htm
[46] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27033/norma.htm
[47] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/389/norma.htm

4.- La Reforma de la Constitución Nacional de 1994, los recursos naturales, la Ley General del Ambiente nº 25.675 y los presupuestos mínimos.

Tal hemos compartido, es con el nuevo artículo 124º aprobado por la constituyente de 1994, donde se consagra explícitamente que **"corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales"**. Los alcances de la expresión consagrada constitucionalmente fue y es centro de intensos debates doctrinarios en el campo del derecho.

Se ha sostenido "La primera afirmación posible es que los recursos naturales en general y el suelo en particular, por la especial determinación del art. 124º, tienen carácter público, en el sentido de la capacidad estatal para regular en forma intensa su uso y disposición (siempre dependiendo de cada recurso, de cada bien). Desde esa perspectiva, podría afirmarse que, en principio, no son "originariamente" privados. Uno de los fundamentos de ese carácter público está dado por la simple correspondencia o titularidad asignada por la Constitución: "Corresponde a las Provincias" dicho dominio, esto es, a entes públicos por definición."[48]

A continuación indican ***"Pero ha de advertirse que ello no implica asumir la teoría clásica del dominio público. Nótese, por caso, cómo podría considerarse el dominio originario de las provincias sobre el suelo y sus productos. Este recurso natural pertenece generalmente a propietarios privados, así como el fruto de su explotación."***

" Es evidente que el carácter público del dominio originario provincial sobre esos recursos no puede confundirse con el concepto de "dominio público". El constituyente ha legislado para todo el conjunto de los recursos naturales y sobre esa plataforma deben ser analizadas sus características definitorias. Y siempre teniendo en cuenta que algunos recursos naturales, por su condición legal y fáctica, son susceptibles de propiedad y explotación por titulares privados."[49]

Adicionalmente al debate sobre el contenido y alcance del concepto de dominio, también se abre un nuevo interrogante y materia controversial entre "dominio" y "jurisdicción"; en este sentido, como reconocimiento histórico y preexistente, se ha sostenido[50] "si bien el segundo párrafo del art. 124º otorga, el dominio de sus recursos naturales a las provincias, la jurisdicción para legislar y ejecutarlos, corresponde a La Nación."

En una acepción básica "dominio" significa propiedad; "jurisdicción" es la facultad estatal de reglar las relaciones jurídicas que nacen del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Tal surge de los debates de la Convención Nacional Constituyente[51], muchos convencionales en sus intervenciones vislumbraron una gran preocupación económica sobre los derechos tributarios y/o regalías que emergerían de la titularidad, a favor de las provincias, sobre la explotación de minas, yacimientos de hidrocarburos y generación de energía hidroeléctrica, de allí que la expresión "dominio originario de sus recursos naturales" se encuentra sesgado por este aspecto economicista por sobre principios federales de la organización política

[48] Rebasa y Carbajales – "La noción del suelo como recurso natural. Conceptualización constitucional y usos posibles" – Rev. De Derecho Público Año I – Nº 1 – Ediciones Infojus - pág. 57 y ss.
[49] Rebasa y Carbajales – op. cit.
[50] Ekmekdjian, Miguel Angel. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V – p.744 Bs As. Edit Depalma 1999
[51] Diario de Sesiones. http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm

nacional y de protección ambiental de los recursos, bajo un concepto operativo uniforme y enfoque sistémico de carácter nacional.

La expresa reserva incorporada por el artículo 124º de la Constitución Nacional, en cuanto a "corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales" y sus implicancias económicas para las provincias debatidas en la constituyente a la que hicimos mención, disparó desde la Provincia de Santa Fe una imaginativa propuesta legislativa, ante la imposibilidad de hecho de adquirir derechos sobre explotación de minas, de energía hidroeléctrica y/o reservas hidrocarburíficas, reivindicando para la provincia una compensación por el uso y "explotación" del recurso natural suelo en el territorio provincial.

Sobre la hipótesis, con citas de fundamentos técnicos, que la actividad de producción agrícola y sus frutos, depende de la disponibilidad de nutrientes minerales en los suelos; que la reposición de nutrientes vía fertilización sintética u orgánica, para mitigar el desbalance de nutrientes, se realiza a una tasa menor a la de extracción del cultivo que se exporta con los granos y que ello implica un progresivo agotamiento de los suelos agrícolas, se registra en 2003 una singular iniciativa parlamentaria desde la Provincia de Santa Fe[52] .

La iniciativa está fundamentada en la asociación del concepto de "regalías" por explotación minera o hidrocarburífica, a la explotación de los suelos por extracción y exportación de nutrientes minerales de los suelos agrícolas, procurando compatibilizarla con los derechos y "regalías" emergentes de la "explotación" de los recursos naturales como correspondientes al dominio originario de los recursos naturales que es de las provincias y para "compensar" económicamente la degradación de los suelos y aplicarlos, de acuerdo a sus fundamentos, a invertirlos, "en parte", a la "rehabilitación" de los suelos para un "desarrollo agrícola sostenible".[53]

Retornando a la legislación sectorial, representada por la ley 22.428, aún luego de la reforma constitucional de 1994, las acciones públicas y privadas de conservación, permanecerían dentro del sistema tradicional de las llamadas "leyes convenio" en la cual la legislación nacional será operativa territorialmente en las provincias siempre que éstas estén "adheridas" a la legislación nacional a través de sus legislaturas provinciales.

Esta interpretación queda ratificada a la luz del nuevo artículo 41º de la Constitución Nacional como a continuación veremos.

La apelación genérica a la expresión "recursos naturales", tal conceptualmente hemos compartido, comprende ampliamente a todos los recursos que la naturaleza ofrece, entre ellos el suelo, de allí que más allá de objeciones por la naturaleza de la materia regulatoria, habilitaría iniciativas parlamentarias como la más arriba citada impulsada en 2003 por la Provincia de Santa Fe que no prosperó.

Tal se anticipó, en la parte dogmática de la Constitución Nacional, se incorpora lo que se ha llamado "nuevo artículo 41º" disponiendo que "todos los habitantes gozan del derecho a un

[52] Latorre – Paz – Bertone – H. Senado de la Nación – Expte 0763-S-2003 – Proyecto de Ley de Creación del Fondo Nacional Agrícola (FONAGRI)
[53] El proyecto crea el FONAGRI proponiendo integrarlo con el 50% del monto total de los derechos de exportaciones de productos agrícolas primarios (no lo integran las Manufacturas de Origen Agropecuario –MOA-) exportadas, con el objeto de retribuir a las provincias con producción agrícola intensiva u otras actividades de producción agrícola que produzcan degradación de suelos (artículo 1º); propone que el FONAGRI se distribuya entre las provincias, de acuerdo a los índices que consideren su participación en el valor anual de las exportaciones de los productos comprendidos. (artículo 3º)

ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y **para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.**[54] El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley."

En el segundo párrafo prescribe "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, **a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales."**

Con el objetivo de edificar un "mínimo piso legislativo" en materia de protección de los recursos naturales, sin lesionar los principios de autonomía política de las provincias, el constituyente dispuso "**Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales."**

Doctrinariamente se afirma[55] que el nuevo artículo 41º "…impone el reconocimiento de la existencia de facultades concurrentes entre Nación y provincias, cada una desde su ámbito particular, para regular el uso racional de los recursos naturales, con el fin de preservarlos para su utilización por el conjunto social, con sustentabilidad y cuidado del medio ambiente. Desde la Nación se trata de facultades generales básicas en cabeza del Congreso Nacional. Desde las provincias, quedan habilitadas disposiciones complementarias que agreguen eventuales exigencias al estándar de base que fijan los presupuestos mínimos federales."

La cláusula constitucional de los "presupuestos mínimos" en cuanto a concepto, contenido y alcance, es punto de posiciones disímiles en la doctrina jurídica. Existe en destacados doctrinarios una razonable advertencia sobre un proceso de concentración legislativa, por la Nación, sobre materias de competencias de las provincias que irradia el artículo 104º (actual art. 121º) de la Constitución Nacional disponiendo que "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Pastorino[56] con equilibrado enfoque doctrinario sostiene "…la nueva Constitución aclaró una cuestión largamente controvertida. Antes, la ausencia de mención de los recursos naturales imponía, por la doctrina del artículo 104º[57] (actual artículo 121º), considerarlos de legislación provincial, salvo para las cuestiones de derecho federal; tráfico interprovincial e internacional, navegación, defensa, estímulos y tratados internacionales. Ahora también lo hace como legislación común, reservando a las provincias sus jurisdicciones administrativa y judicial."

Siguiendo al autor citado, la temprana interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Roca, Magdalena v. Buenos Aires s/inconstitucionalidad" (16/5/1995), realiza una armónica interpretación del artículo 41º y 124º de la Constitución Nacional expresando "…corresponde reconocer en las autoridades locales (léase provinciales) la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el

[54] El texto resaltado en negrita es nuestro.
[55] Rebasa y Carbajales. Op. Cit.
[56] "Derecho Agrario Argentino" – Edit. Abeledo Perrot – Bs As 2009 – pág. 64 yss
[57] Texto de la Constitución Nacional de 1853 – artículo 104: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su jurisdicción."

bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución que si bien le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales (léase provinciales) en la materia, las que no pueden ser alteradas."[58]

La falta de definición sobre contenido y alcance de la expresión constitucional "presupuesto mínimo" padeció un vacío legislativo desde 1994 hasta 2002, año en el que se sanciona la **Ley General del Ambiente nº 25.675**[59], en cuyo artículo 6º dispone:

"Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para asegurar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable."

Lejos de coincidencias doctrinarias uniformes, en un sentido genérico esta ley ensaya un enfoque sistémico identificando, entre otros objetivos, asegurar la conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las actividades antrópicas;[60] promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales[61].

La ley 25.675 consagra como instrumentos de la política y la gestión ambiental los siguientes: 1) Ordenamiento ambiental del territorio; 2) La evaluación de impacto ambiental; 3) El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; 4) La educación ambiental; 5) El sistema de diagnóstico e información ambiental y 6) El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.[62]

Respecto del ordenamiento ambiental del territorio, la ley 25.675 dispone un decisivo rol al **Consejo Federal de Medio Ambiente** (COFEMA) [63] quien "deberá considerar la concertación de los intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública."[64]

Se designa como autoridad de aplicación de la ley a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Son trascendentes los objetivos enunciados por la ley disponiendo que ***"El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales,***

[58] Pastorino, Leonardo F. Ob. Cit.
[59] B.O. 28.11.02
[60] Artículo 2º inc a)
[61] Idem inc.d)
[62] Art. 8º - Ley 25.675/2002
[63] Consejo Federal del Medio Ambiente - Anexo I – Ley 25.675/2002 - http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm

[64] Art. 9º - ley citada.

posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable" [65]

Por Resolución 685/2005 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)[66] se conforma el "Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio" con el fin de "asegurar el uso adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable"[67]

Entre las funciones del "Programa de Ordenamiento Ambiental del Territorio" centralmente, entre otros, establece en su artículo 4º: 1) apoyar y fortalecer los procesos de desarrollo territorial promoviendo en el ámbito del COFEMA la constitución de comisiones técnicas; 2) propender a la creación de un Observatorio sobre el estado y dinámica de cambio en el uso de los recursos ambientales; 3) Desarrollar y promover el uso de metodologías y técnicas para el desarrollo de planes de uso del suelo provinciales o locales, que incorporen la dimensión ambiental, especialmente en lo que concierne a los aspectos de uso sustentable y protección del ambiente; 4) Promover la elaboración y actualización del diagnóstico de la situación ambiental nacional.[68]

Retornando al marco de la ley 25.675[69], debe recordarse que originalmente la redacción del artículo 3º **y a efectos de su aplicación en todo el territorio nacional le otorgaba a sus disposiciones el carácter de orden público y operativas. La expresión "operativa" fue observada y no promulgada por el PEN**. El fundamento del PEN en su decreto de promulgación 2413/2002 para observar la expresión "operativas", en forma genérica y sin precisiones, expresa "Que diversos artículos del Proyecto de Ley requieren reglamentación…"

El comentario antecedente no es menor, es sustancial pues la ley 25.675 sancionada por el Congreso de la Nación Argentina le otorgaba jurídicamente carácter "operativo", es decir lo suficientemente concreta que hacen posible su aplicación inmediata sin necesidad del dictado de otras normas; la observación, general para todo el cuerpo normativo, de la expresión "operativa" y no promulgada por el PEN, convirtió a la ley en "programática", es decir la convirtió en una norma jurídica "imperfecta" o "incompleta" subordinando su eficacia y funcionamiento al dictado de otras normas.[70]

De hecho han transcurrido diez años desde su sanción sin tratamiento reglamentario integral, sólo parcial[71]; oportunamente este aspecto fue señalado en el año 2007, por el Defensor del

---

[65] Art. 10º - ley citada
[66] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/108636/norma.htm
[67] Considerando de la Resolución 685/2005 SAyDS

[68] La Resolución encomienda a la Subsecretaría de Planificación, Ordenamiento y Calidad Ambiental, la coordinación y articulación del Programa. La continuadora de esta dependencia es actualmente la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental y entre sus direcciones se encuentra la Dirección de Conservación del Suelo y de lucha contra la desertificación, bajo esta dirección funciona el Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y Desertificación focalizadas en las zonas áridas.

[69] http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm
[70] Conf. Fallos 315 : 1503; Dict 227:240 PTN
[71] Sólo Parcial como puede citarse en el caso del Seguro Ambiental
http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/126265/texact.htm

Pueblo de la Nación[72], recomendando a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación.

La ley 25.675 crea un sistema federal ambiental para coordinar las políticas ambientales y ratifica el Pacto Federal Ambiental[73] y el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).[74]

El COFEMA, es un organismo con personería jurídica de derecho público que debe orientar la elaboración de política ambiental entre las Provincias. En su acta constitutiva señala, entre otros, como objetivos: a) Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales. B) formular políticas conservantes de los recursos del medio ambiente. C) Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y estado.

5.- Legislaciones Provinciales.

En orden al objetivo propuesto, y por razones de brevedad, nos concentraremos en las provincias que integran la región pampeana, que comprende unas 50 millones de hectáreas, con sus variantes pampa húmeda y pampa seca, por su importancia estratégica en materia de productos agrícolas básicos, a la que agregamos la Provincia de Entre Ríos, sin menoscabar la importancia social, económica y ambiental, de la cuestión suelos, en provincias extra-pampeanas y muy especialmente las relacionadas con las economías regionales.

Tal lo compartiremos, desde una perspectiva histórico-jurídico, las provincias han sido promotoras de las cuestiones vinculadas al suelo de uso agrario; se advertirá una rica y por momentos polémica diversidad legislativa desplegada.

También se advierte que las provincias adheridas por ley provincial a la ley nacional 22.428, han sancionado leyes provinciales complementarias y/o reglamentarias o marcos regulatorios específicos no siempre armónicos con los principios de fomento de la ley nacional, generando un doble estándar normativo provincial por momentos confuso, por momentos distorsivo.

5.1. Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires adhirió a la ley nacional 22.428 de Conservación y Recuperación de los Suelos por ley 9867/82[75].

En la Provincia de Buenos Aires existen dos normas centrales preexistentes al proceso de reforma constitucional: el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires[76] y el decreto ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos 8912/77 (t.o. Dec.3.389/83)[77].

---

[72] Resolución nº 39/07 - http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129026/norma.htm
[73] Anexo II – Ley 25.675/2002
[74] Anexo I – Ley 25.675/2002 - http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm
[75] http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9867.html
[76] http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/d-10081.html

En el **Código Rural de la Provincia de Buenos Aires**[78] la conservación de suelos encuentra un específico tratamiento bajo el título de "Conservación de la Propiedad Rural" , Título III, Capítulo Único.

En el artículo 47º declara de interés público la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal "el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva".

El Código establece obligaciones tanto para el sector público como privado; entre las asignadas al sector público pueden citarse la obligación de controlar la erosión del suelo en el territorio provincial a través de las siguientes acciones: a) Relevamiento edafológico; b) Determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de suelos; c) Establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, en otras[79].

En cuanto al sector privado se obliga a los propietarios rurales, respecto de sus predios, a denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos; ejecutar los planes oficiales que se dispongan; realizar los trabajos que se ordenen para controlar la salinización; paralelamente se consagra un régimen de sanciones para los propietarios rurales que omitan el cumplimiento de aquellas obligaciones.[80]

En cuanto al ordenamiento territorial y uso de suelos la ley 8.912/77 expresa que "se establecen las normas fundamentales que regirán el ordenamiento del territorio de la provincia, regulando especialmente la creación, ampliación y reestructuración de los núcleos urbanos y el uso y subdivisión de la tierra"[81]; establece como objetivos, entre otros, "Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio" y "La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de los ya producidos."[82]

Sólo en forma incidental hace referencia global a normas que "se establecen para el planeamiento del territorio urbano y **rural** de la provincia, que incluyen la fijación de planes de ordenamiento y zonificación por uso de territorio de cada partido, en forma de poder prever y controlar el crecimiento de los núcleos urbanos y **preservar la tierra rural para el destino de explotación que le es propio."**[83]

En su parte dispositiva enuncia entre sus objetivos una apelación genérica a la "calidad del medio ambiente" pero resulta interesante que dispone "posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el ordenamiento territorial" si bien la norma centraliza su preocupación en el ordenamiento urbano, creación y/o ampliación de "núcleos urbanos o centros de población", especialmente en materia de vivienda, industria, comercio, infraestructura.[84]

---

77 http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=TOR%2520B%2520008912%25201987%252005%252007

78 Texto actualizado Decreto Ley 10.081/83 con las modificaciones introducidas por las leyes 10462, 11477, 12063, 12257 y 12608.

79 Remisión. Artículo 49º del Código Rural.

80 Conf. Artículo 54º y 55º del Código Rural.

81 Fundamentos decreto ley 8912. En el tema uso y subdivisión de la tierra en zona rural subyace el concepto de Unidad Económica Agraria y especialmente para su determinación, de competencia provincial (en el caso de Buenos Aires regulado por el Código Rural) , debe recurrirse al concepto del artículo 2326 del código civil.

82 Ley 8.912 – Artículo 2° Incisos a) y b).

83 Idem.

84 Conf. Artículo 2º decreto ley 8912, artículo 13º (decreto ley 10.128/83) y concordantes.

Una cuestión importante es que la norma otorga a los municipios claras competencias en el "ordenamiento de su territorio" y "uso de suelos"[85], si bien no se pronuncia sobre las condiciones de uso del suelo rural sino tan sólo de su destinación.

La participación orgánica de la comunidad y la competencia municipal que emerge de los fundamentos y disposiciones del decreto ley 8.912, no obstante las limitaciones con relación a la materia del presente que surgen del decreto ley, han posibilitado acciones municipales[86], en materia de conservación y uso de suelos a nivel distrital, como puede citarse el ejemplo de Daireaux en la Provincia de Buenos Aires en el marco de una política pública municipal y su articulación tecnológica con centros académicos y organismos estatales[87], de singular trascendencia en orden a objetivos estratégicos de gobernancia local y en un escenario de recursos presupuestarios municipales limitados.

Esta acción municipal, en la Provincia de Buenos Aires, resulta perfectamente viable en el marco de la **Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires**[88], a través del artículo 27º, inciso 17 en el que dispone la facultad de los Concejos Deliberantes, dentro de la jurisdicción territorial del municipio, para reglamentar **"La prevención… la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales."**

La constitución de la Provincia reformada en 1994 dispone en su artículo 28º "**La provincia ejerce el dominio eminente[89] sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo…"; "En materia ecológica, deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables de la provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos…" "…Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva**, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna."

Consecuencia directa de la reforma del artículo 28º, la legislatura bonaerense aprueba en noviembre de 1995 la ley 11.723 de "Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en General."

La norma citada dedica el artículo 45º al 49º inclusive en el Capítulo II "DEL SUELO", un amplio tratamiento a la temática que nos ocupa.

En el artículo 45º la norma diseña los siguientes <u>principios para la implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo:</u> *unidad de gestión,*

85 Artículo 25º y subsiguientes

86 No puede soslayarse que la ley 11.723 – producto legislativo directo del nuevo artículo 28º de la Constitución Provincial - en su redacción original, observada por el decreto de promulgación 4371/95, le otorgaba a los municipios bonaerenses facultades concurrentes con la provincia de "fiscalizar las actividades antrópicas" dentro del límite de sus territorios –artículo 6º de la ley 11.723 -

87 "Programa de Mejoramiento de Suelos de Daireaux" – Municipalidad de Daireaux – FAUBA – MAA – Premio Provincial 2007 a la Innovación en la Gestión Pública. Categoría Experiencias. Temática: "Mecanismos de Articulación Interinstitucional entre Organismo y/o dependencias del Estado Municipal y Organizaciones de la Comunidad."
También puede citarse la iniciativa del Instituto de Desarrollo Local y Economía Social de la Municipalidad de Lincoln, a través de un anteproyecto de ley provincial de suelos con eje central en la racionalidad del uso de la tierra y contempla su interés social y económico.(Expuesto en el XVII Congreso Nacional de AACREA 2004)

88 Decreto Ley 6769/58 texto actualizado. http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html

89 En el Derecho Público se considera "dominio eminente" a las atribuciones y facultades del Estado, en el caso provincial, de ejercer territorialmente el derecho de establecer cargas, gravámenes, impuestos, prestaciones o limitaciones a las actividades o ejercicio de los derechos de los particulares, entre ellos el dominio o propiedad privada.

elaboración de planes de conservación y manejo de suelos, participación de juntas promotoras, asociaciones de productores, universidades y centros de investigación, organismos públicos y privados en la definición de políticas de manejo del recurso, descentralización operativa, implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos, implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas, tratamiento impositivo diferenciado.

La normativa bonaerense no contempla incentivos fiscales y/o beneficios concretos de estímulo al sector privado para la adopción de prácticas de conservación y/o recuperación de suelos, sólo puede mencionarse el principio genérico, pendiente de implementación y previsto en el inciso g) del artículo 45º de la ley 11.723[90] que refiere programáticamente a "tratamiento impositivo diferenciado" pero no se han dictado normas operativas concretas; tampoco se ha asignado presupuesto operativo propio para desarrollar las acciones a cargo del sector público provincial dispuesto en el Capítulo II, artículos 45º a 49º, de la citada ley.

Existe una errónea concepción de que en la Provincia de Buenos Aires la inacción pública obedece a la ausencia de una ley específica sobre conservación de suelos; por el análisis normativo compartido en trabajo anterior[91] al que remitimos, debe concluirse que hay ley vigente sólo falta implementarla dotándola de los recursos y estímulos de fomento que prevé la legislación, en ese sentido hemos propuesto algunos ejes legislativos para fortalecer presupuestariamente la asignación de recursos e instrumentar adecuados incentivos fiscales y herramientas financieras.

El marco jurídico provincial bonaerense mas allá que pueda ser revisado, actualizado o mejorado, debe implementarse en acciones concretas ya establecidas como las dispuestas en el artículo 45º de la ley 11.723 vigente. En cuanto al estado actual de las acciones específicas del ordenamiento jurídico normativo, en materia de conservación y recuperación de suelos, a la fecha es inoperativo y convierte a la legislación en "letra muerta"[92]

5.2. Provincia de Santa Fe.

Constitucionalmente, puede considerarse a la Provincia de Santa Fe como pionera pues en su constitución provincial, reformada en 1962[93], asume como deber y contempla la cuestión del suelo en sus disposiciones; en su artículo 28º establece ***"La Provincia promueve la racional explotación de la tierra"*** si bien lo relaciona con la colonización de las tierras de propiedad fiscal de la provincia; no obstante, al final de la cláusula dispone con sentido general, comprensivo de todo el territorio provincial, que "**La Provincia…Protege el suelo de la degradación y erosión, conserva y restaura la capacidad productiva de las tierras y estimula el perfeccionamiento de las bases técnicas de su laboreo.**"

A ello agrega el artículo 28º, "Resguarda la flora y fauna autóctonas y proyecta, ejecuta y fiscaliza planes orgánicos y racionales de forestación y reforestación."

---

90 http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11723.html

91 ACUÑA, Juan C. (2012) "La Provincia de Buenos Aires y la acción pública en materia de conservación de suelos de uso agrícola".http://es.scribd.com/doc/144936324/SUELO-AGRICOLA-Y-LEGISLACION-EN-LA-PCIA-DE-BS-AS-ACUNA-Juan-carlos

92 Conf. Conclusiones. Ap.1 y 2 Taller 1 "Jornada Conservación de suelos en la Provincia de Buenos Aires" Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) / Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) -La Plata, agosto de 2007

93 http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=CON%2520S%2520000000%25201962%252004%252014

La Provincia de Santa Fe posee uno de los códigos rurales más antiguos sin revisiones ni actualizaciones y data del año 1901 aprobado por la ley 1.108[94] en un contexto absolutamente distinto respecto al estado de los recursos naturales y sus implicancias sociales, ambientales y económicas; la necesidad de su actualización es materia, desde 2003, de debate parlamentario en el poder legislativo santafecino, donde se procura incorporar conceptos de "producción sostenible", asociado a sistemas productivos conservacionistas de los recursos, preservación del medio ambiente, responder a los requerimientos sociales y ser económicamente competitivos y rentables; todas ellas dimensiones del "desarrollo sustentable" de difícil armonización al momento de articular su implementación en acciones concretas; los proyectos presentados, en distintos períodos parlamentarios, incorporan en su texto, la vigente ley santafecina 10.552 de conservación y manejo de los suelos.

La Provincia de Santa Fe, quien adhirió a la ley nacional 22.428 por ley provincial nº 8.829/81, cuenta básicamente con los siguientes instrumentos legislativos: la ley 10.552/90[95] de Conservación y Manejo de Suelos; la ley 12.825[96] del 29/11/2007 de creación del "Programa Provincial de Difusión del Conocimiento y Conservación de los suelos de la Provincia de Santa Fe" en el ámbito de los Ministerios de Educación y de la Producción Santafesino y la ley 11.717/99[97] de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

La ley de Conservación y Manejo de Suelos santafecina nº 10.552, reglamentada por el decreto nº 3445/92[98], declara de orden público el "control y prevención de todo proceso de degradación de los suelos; la recuperación, habilitación y mejoramiento de las tierras para la producción y la promoción para la educación conservacionista"(art.1º); declara "a todos los suelos de la provincia sujetos al uso y manejo conservacionistas", prescribe que la autoridad de aplicación, el Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de la Producción), establecerá áreas de conservación y manejo y el emprendimiento de los programas de acción (Art. 11º); incorpora a la ley la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos creada por decreto 1955/86 integrada por las comunas y municipalidades; propietarios, arrendatarios, contratistas y tenedores por otros títulos de tierra y, agrega, "otras organizaciones, organismos o entidades" (art. 14º).

En el Capítulo IV de la ley 10.552, se establecen los destinatarios de los estímulos disponiendo exenciones o reducciones porcentuales, en distintos grados por el tipo de plan y área de conservación y manejo, en el impuesto inmobiliario rural, con distintos plazos que puede extenderse hasta 12 años, sujetos a condiciones por tipos de práctica que establezca la Autoridad de Aplicación; dispone también la facultad de implementar "otras medidas de estímulo y fomento como subsidios para la ejecución de prácticas, créditos especiales a través del Banco Provincial de Santa Fe, u otros, o prioridad en la atención de problemas de infraestructura, eventual cesión en calidad de comodato de maquinarias específicas para la realización de trabajos de conservación de suelos y convenios entre las partes con municipios o comunas para la desgravación de la tasa correspondiente." (art. 24º).

---

[94] http://www.santafelegal.com.ar/cods/cr.html
[95] http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/3398/19235/file/Ley%2010.552%20y%20...
[96] http://gobierno.santafe.gov.ar/boletinoficial/template.php?mostrarmenu=SI&include=boletines/28-12-2007ley12825.htm&pdia=fecha&dia=2007-12-28&ptitulo=Bolet%EDn%20Oficial%20del%20viernes%2028%20de%20diciembre%20de%202007%20-%20Ley%20Provincial%2012825%20-%20
[97] http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCA/File/santafe_ley_11717.pdf
[98] http://www.fucema.org.ar/old/bipro/sta_fe/dec3445_92.htm

La ley establece que, para el acceso de los destinatarios a los beneficios dispuestos, se requerirá la presentación de un "Plan de conservación de suelos" suscripto por un "licenciado en edafología" (art. 26º) que deberá estar matriculado en el Consejo de Ingenieros de la Provincia de Santa Fe; en el plan deberá constar "un informe acerca del estado de los suelos" y "un programa de aplicación de prácticas de conservación y manejo de suelos".

Respecto de las sanciones por incumplimiento, la ley establece: a) caducidad de los estímulos acordados; b) reintegro de los montos del impuesto inmobiliario, eximido o reducido o subsidios acordados y c) multa que podrá ascender hasta el 400% del valor anual del impuesto inmobiliario rural.(art. 35º). Establece también la responsabilidad solidaria de los profesionales responsables en caso de falseamiento u ocultamiento de datos del plan presentado; la sanción podrá llegar hasta la inhabilitación para el ejercicio profesional y multas.

La ley 10.552 crea el "Fondo Provincial de Conservación y Manejo de Suelos" para programas de difusión, extensión y educación; financiamiento de relevamiento agroecológicos; apoyo financiero para proyectos de conservación; subsidios para la realización de prácticas conservacionistas; costear obras mayores de conservación; adquirir maquinaria específica para obras de conservación; capacitación y entrenamiento de técnicos en conservación y manejo de suelos.(art. 43º).

En cuanto a los aportes que recibirá el Fondo, la ley establece que procederán de porcentajes de lo recaudado del impuesto inmobiliario rural; porcentajes de lo recaudado del impuesto a los ingresos brutos; el producido de las multas por aplicación de la ley; legados, donaciones, herencias; aportes nacionales e internacionales. (art. 44).

La ley 12.825, en algunos aspectos superpuesta con la ley 10.552, está orientada a la educación y capacitación a fin de lograr sensibilización de la comunidad santafecina sobre "la importancia de un recurso no renovable: el suelo."[99], entre sus objetivos persigue ***"Promocionar y fomentar el buen uso y conservación del recurso no-renovable, destacando la importancia del destino que se debe dar a cada suelo y concientizando a la generación actual y a las futuras sobre la importancia estratégico del mismo"[100].***

También crea una Comisión Asesora Ad-Honorem (PRODISUELO) que será integrada por representantes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, INTA, Universidades entre otros.[101]

Por su lado la ley provincial nº 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, dispone como objeto el de "Establecer… ***los principios rectores para preservar, conservar, mejorar, y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población***".[102]

Como regla interpretativa enuncia acciones como "La utilización racional del suelo, subsuelo,…y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable"[103]

Respecto del rol del estado provincial santafecino, a través de su secretaría competente, dispone que debe "controlar en forma permanente el estado del medio ambiente y de los

---

[99] Ley 12825 Artículo 2º de la ley.
[100] Ley 12825 Artículo 5º inciso b) de la ley.
[101] Ley 12825 Artículos 6º y 7º de la ley.
[102] Ley 11717, artículo 1º inc.a)
[103] Ley 11717. Artículo 2º inc. b)

recursos naturales; **fiscalizar el uso del suelo y subsuelo**, agua, aire y otros recursos."[104]; así también establece que es deber del estado provincial "proteger y tender a la conservación y **utilización racional de los recursos naturales renovables y no renovables, propiciar la recuperación de áreas degradadas**…"[105]

También se le asigna la facultad al Estado Provincial, de **"investigar de oficio o por denuncia de particulares en sede administrativa, las acciones susceptibles de degradar el medio ambiente o los recursos naturales renovables o no renovables."**[106]

Desde una óptica operativa y de acuerdo a los antecedentes recabados, las normas de incentivos fiscales para la conservación de los suelos, previstos en la ley 10.552, tuvo un desarrollo acotado en el tiempo: desde mitad de la década del 90 hasta inicios de los 2000 que abarcó una superficie en torno a las 170.000 has y participaron alrededor de 500 productores agropecuarios.[107]

Más allá del amplio y rico marco normativo provincial, si bien con algunas superposiciones regulatorias y desarmonías, podría afirmarse que, en el presente, los avances en el campo operativo son limitados y escasos esencialmente porque más que estímulos en exenciones o reducciones de los impuestos inmobiliarios rurales, para planes de conservación de suelos, en la Provincia de Santa Fe se registran incrementos del orden del 120% promedio para 2013 respecto del 2012 (si bien en algunos sectores del sur santafecino se registran aumentos del orden del 363%) y creación de cuota adicional generando una mayor carga impositiva por hectárea, práctica que también se verifica en otras provincias ante la necesidad de recaudar mayores recursos fiscales, siendo la tierra de uso agrario, uno de los factores que permiten identificación de base tributaria cierta, practicidad y facilidad en la recaudación.

5.3. Provincia de Entre Ríos.

La Constitución Provincial fue reformada en 2008[108] adecuando sus preceptos a la Constitución Nacional reformada en 1994; dedica su artículo 22º disponiendo "Todos los habitantes gozan del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, donde las actividades sean compatibles con el desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras. Tienen el deber de preservarlo y mejorarlo, como patrimonio común."; en el artículo 22º al tiempo que reafirma que "la propiedad privada es inviolable" le otorga una "función social".

La ley 8.318/1989[109] declara de "interés público" y sujeto al "uso y manejo conservacionista a los suelos de la provincia" que "manifiesten síntomas o susceptibilidad de degradación" consecuencia de "sus condiciones naturales y acción antrópica"; a continuación conceptualiza a la degradación "a los efectos provocados por erosión, agotamiento, deterioro físico, alcalinidad, acidificación, salinidad y drenaje adecuado"[110]

---

104 Ley 11717. Artículo 4º inc. g)
105 Ley 11717. Artículo 4º inc. h)
106 Ley 11717. Artículo 4º inc.l)
107 http://www.ellitoral.com/accesorios/imprimir.php?id=/diarios/2002/02/16/laregion/REG-01.html
108 http://www.senadoer.gov.ar/galeria/constitucion/entre_rios.pdf
109
http://www.entrerios.gov.ar/minpro/userfiles/files/REC%20NATURALES/RECURSOS%20NATURALES/RECURSOS%20NATURALES/LEGISLACION%20DE%20SUELOS/legislacion/ley_n8318.pdf
110 Ley 8318. Artículo 1º

La inclusión conceptual a "drenaje adecuado" comprende la necesaria integración del manejo de suelos con el manejo de excedentes hídricos de las aguas superficiales, cuestión no siempre tratada en un mismo cuerpo legislativo en la legislación comparada provincial[111] como tampoco en la nacional.

Otro aspecto destacable es que la ley 8.318 amplía el enfoque a la provista por la ley nacional 22.428, en cuanto a que no sólo circunscribe su acción sobre suelos degradados por las acciones "antrópicas"[112], sino también sobre suelos que "por sus condiciones naturales" sean susceptibles de degradación.

El artículo 5º dispone que "la autoridad de aplicación determinará las áreas de conservación y manejo de acuerdo con la magnitud del proceso erosivo" estableciendo obligaciones y estímulos" clasificando las áreas de conservación y manejo en tres categorías: a) voluntarias, b) obligatorias y c) experimentales.

En el capítulo IV la ley 8.318 dispone estímulos al sector productivo[113] estableciendo exenciones o reducciones del Impuesto Inmobiliario Rural en distintas escalas[114]; y el otorgamiento de "créditos especiales, atención a cargo del Estado de problemas de infraestructura, cesión en préstamo o comodatos de maquinarias específicas, etc"[115]; en el capítulo V de la Ley se establecen los requisitos y obligaciones para acogerse a los beneficios.

En el capítulo VI y VII la ley establece un régimen de sanciones de multa, caducidad de los beneficios otorgados, reintegro de los montos del Impuesto Inmobiliario Rural reducidos, de los créditos o de cualquier otro beneficio acordado con exclusión del infractor de todo programa de fomento agropecuario hasta que cese el estado de infracción; en el caso de los profesionales intervinientes se los inhabilitará para realizar trabajos relacionados con la ley.

En el capítulo VIII La ley crea la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos como órgano asesor y consultivo, disponiendo que serán invitados a integrarlas: el INTA, la Universidad Nacional de Entre Ríos, Dirección Provincial de Vialidad, Consejo General de Educación, Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Entre Ríos, AACREA, FAA, CONINAGRO, Bolsa de Cereales de Entre Ríos y representantes de los Consorcios de la Ley 22.428 de Fomento de Conservación de Suelos y de productores de Áreas de Conservación y Manejo Obligatoria creada por la ley 8.318.

Por decreto 2.877/1990[116] es establece el marco regulatorio de desgravación impositiva provincial del Impuesto Inmobiliario Rural para los interesados[117] que presenten, ante la Dirección de Suelos y Aguas, "el respectivo plan de manejo y conservación avalado por un estudio técnico efectuado por ingeniero agrónomo matriculado, previamente visado por el Colegio de Profesionales de la Ingeniería de Entre Rios."[118]

[111] En materia de aguas la tendencia legislativa a nivel de provincias es contemplarla en un cuerpo normativo separado bajo el título de Ley o Código de Aguas.
[112] Conf. Ley 22428 y ley 8318
[113] Propietarios rurales, arrendatarios, contratistas, aparceros, usufructuarios, y tenedores a cualquier título legítimo. Conf. Artículo 11º de la ley 8318.
[114] Artículo 12º de la ley 8318
[115] Artículo 13º de la ley 8318
[116] http://www.estrucplan.com.ar/Legislacion/Entre%20Rios/Decreto/Dec02877-90.asp
[117] Remisión. Nota nº 60
[118] Artículo 3º decreto 2877/90

Complementariamente se dictaron resoluciones ministeriales: la nº 26 de 1994 por el que se acepta la zonificación del "Plan Entrerriano de Conservación y Uso de Suelos y Agua (PECUSA); la nº 129 de 2004 que establece la siembra directa como práctica probada en la conservación de suelos y una reducción en el Impuesto Inmobiliario Rural; la nº 20 de 2005 que establece la implantación de praderas como herramienta de conservación del suelo y otorga beneficios impositivos; la nº 21 de 2005 que establece el manejo racional del bosque nativo como práctica experimental de conservación de suelos y dispone beneficios impositivos.

La acción de conservación de suelos en cumplimiento de la normativa como política pública provincial, encuentra testimonios concretos de realización[119] mas allá de las polémicas abiertas por la iniciativa de modificación a la ley 8.318 incorporando el Registro Único de Propietarios y Productores Agrícolas de Entre Ríos y el Derecho de Uso de Tierras Cultivables que significaría un gravamen del 3% sobre el impuesto inmobiliario rural de parcelas cultivadas por contratistas rurales que tienen domicilio fuera de la Provincia de Entre Ríos con destino al Fondo de Conservación y Manejo de Suelos para apoyo del sector y la obligatoriedad de concretar prácticas conservacionistas del suelo.

Se ha sostenido[120] que la aludida iniciativa de reforma a la ley 8318 impulsada en 2011 por el P.E. Provincial, con media sanción en 2012 por el Senado se fundó con el argumento de proteger a pequeños y medianos productores locales gravando impositivamente a los emprendimientos empresarios de escala, con domicilio fuera de la provincia, representados por los llamados "pooles de siembra"; en realidad la iniciativa, al incorporar un "Derecho de Uso de Tierras Cultivables", abrogaría la ley 8318 pues modificaría el patrón de exención impositiva, como beneficio de estímulo, que es el pilar del fomento para las acciones de conservación de los suelos, especialmente afectados por la erosión hídrica. La iniciativa con media sanción del Senado de Entre Ríos y con estado parlamentario en la Cámara de Diputados transita controversias, al momento de redacción del presente, razón por la cual se duda sobre la viabilidad de su aprobación y en caso de ser aprobada su eficiencia y eficacia operativa futura.

5.4. Provincia de La Pampa.

En una caracterización agroecológica, el territorio provincial posee marcadas diferencias: "Al noroeste nos encontramos con clima templado pampeano, subhúmedo, con inviernos frescos y veranos cálidos, con temperaturas propicias para la actividad agrícola donde se registran las mejores precipitaciones. Al oeste y sudoeste disminuye el nivel de precipitaciones y la calidad de los suelos, motivo por el cual sólo es posible la ganadería de cría intensiva, la agricultura bajo riego y la actividad minera."[121]

La Constitución Provincial sancionada en 1960 y reformada en 1994, dispone en su artículo 18º "…Es obligación del Estado y de toda la comunidad proteger el ambiente y los **recursos naturales**, promoviendo su **utilización racional** y el mejoramiento de la calidad de vida. Los

[119] Por las características de su conformación geológica expuestas a la erosión hídrica, una de las prácticas de conservación recomendadas técnicamente, apoyadas en estudios de suelos georeferenciado a través del INTA Paraná, es la de construcción de terrazas, práctica incentivada mediante desgravación impositiva provincial construyendo un atractivo estímulo a los productores rurales para adoptarlas con desgravaciones de un promedio del 85% del impuesto inmobiliario rural provincial por siete años permitiendo cubrir una importante parte de los costos de los proyectos. (testimonio La Biznaga S.A.)
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=948204
[120] http://www.sinmordaza.com/nacional/noticia/7087-posible-modificacion-de-la-ley-de-conservacion-de-suelos.html
[121] Mecca J – Regazzoli, M y Rodríguez M. "Derecho Agrario Provincial" – (Director Leonardo Pastorino) – Edit. Abeledo Perrot. Bs As 2011 – pág.304 y ss.

Poderes Públicos dictarán normas que aseguren: a) **La protección del suelo**, la flora, la fauna y la atmósfera. b) Un adecuado manejo y utilización de las aguas superficiales y subterráneas… e) la información y educación ambientales en todos los niveles de enseñanza…”.

En el artículo 33º la Constitución Provincial dispone “La propiedad debe cumplir una función social y su explotación conformarse a la conveniencia de la comunidad…”

La Provincia de La Pampa, cuenta con la Ley Ambiental Provincial nº 1.914/2001[122] dictada, si bien anticipadamente, se corresponde con el marco del artículo 18º de la Constitución Provincial y “tiene como objeto la protección, conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y el ambiente en el ámbito provincial…”[123]

La Ley 1.914 incorpora como herramienta de control la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), dispone también normas para la localización y desarrollo de actividades productivas en el aprovechamiento de los recursos naturales.[124]

La Provincia de La Pampa está adherida por ley 1074/81 a la ley nacional 22.428; en el año 2004 y tomando como texto de referencia la ley 8.318 de Entre Ríos, sanciona la LEY DE SUELOS Nº 2.139/2004[125] declarando ***“de interés público en todo el ámbito de la Provincia al uso sustentable del recurso suelo y las acciones privadas y/o públicas destinadas al manejo de su recuperación, preservación y conservación; al control de su capacidad productiva; a la prevención de procesos de degradación y a la promoción de la educación para su uso racional.”***[126]

La ley dispone un plazo para la realización y/o actualización de un inventario de recursos naturales.[127]

La ley, a los fines de prevención y control de los procesos de degradación, define áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación en tres categorías: a)obligatorias b) voluntarias y c) experimentales[128] disponiendo la elaboración de planes de manejo, conservación y recuperación.[129]

Dispone también la creación de un Consejo Asesor de Suelos[130] con representantes del Estado Provincial, de las organizaciones de productores, de la Universidad Nacional de La Pampa, del INTA, del Colegio de Ingenieros Agrónomos, del Consejo Profesional de Ciencias Naturales y del Colegio de Veterinarios.

Como beneficios para estimular la adopción de prácticas conservacionistas, la ley establece que “podrán” disponer de créditos a tasas preferenciales o subsidiadas por la Provincia, asesoramiento técnico y servicio de laboratorios.

---

[122] http://www.lapampa.gov.ar/leyes-de-consulta-frecuentefrecuente/3761-ley-1914-ley-ambiental.html
[123] Artículo 1º Ley 1914/2001
[124] Artículo 14º y 15º Ley 1914/2001
[125] http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/LabParlament/Digestos/DigestoMineria/PoliticasEcologicas/Ley2139.htm
[126] Artículo 1º Ley 2139/2004
[127] Artículo 2º Ley 2139/2004
[128] Conf. Capítulo II Ley 2139/2004
[129] Conf. Capítulo III Ley 2139/2004
[130] Capítulo V Ley 2139/2004

No obstante inspirarse en la legislación entrerriana, en materia de estímulos es pobre pues no contiene estímulos fiscales como establece aquélla, como tampoco hace mención a obras de infraestructura o cesión de uso de maquinarias específicas.

Paralelamente establece un sistema de sanciones, para los infractores a los planes de manejo, con apercibimientos, multas, caducidad de beneficios otorgados con reintegro de los montos percibidos, exclusión de todo programa de fomento agropecuario; las sanciones pueden recaer en el productor arrendatario y en el propietario arrendador y suma a ellas inhabilitación temporal para los profesionales intervinientes en el registro correspondiente.

Como se advertirá los beneficios exiguos sin estímulos fiscales y amenazas de sanciones graves conspira contra la eficiencia y eficacia operativa de la ley.

5.5. Provincia de Córdoba.

La Provincia de Córdoba adhirió a la ley nacional 22.428 a través de la ley provincial 6.628/1981 y promulgada por decreto nº 5.590.

En 1985 se sanciona la ley nº 7.343[131] de "Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente"; debe destacarse que la Provincia de Córdoba junto con la Provincia de Mendoza, son las que registran tempranamente una política legislativa ambiental con enfoque holístico donde el "bien jurídico protegido" es el "ambiente", anticipándose en alguna medida al impulso de iniciativas posteriores a la Cumbre de Río de 1992 de la Organización de las Naciones Unidas y de la reforma constitucional de 1994, que generalizaron el dictado de normas nacionales y provinciales donde el ambiente aparece como objeto de tutela jurídica.

Concentrándonos en la temática del presente, la ley nº 7.343 dedica, con enfoque genérico y global ambiental, el artículo 3º disponiendo, como de interés provincial, en el inciso b) la utilización racional del suelo, agua, flora, fauna y demás recursos naturales en función de los valores del ambiente; en el inciso d) establece "la prohibición y/o corrección de actividades degradantes o susceptible de degradar el ambiente"; en el inciso e) "El control, reducción o eliminación de factores, procesos, actividades o componentes del medio que ocasionen o puedan ocasionar perjuicios al ambiente…"; en el inciso f) "La orientación, fomento y desarrollo de estudios e investigaciones ambientales"; en el inciso h) "La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones relacionadas con el ambiente; y en el inciso j) "la coordinación de las obras y acciones de la administración pública y de los particulares, en cuanto tengan vinculación con el ambiente."

En el artículo 4º dispone como bien jurídico protegido el "ambiente agropecuario" – inciso b) caracterizándolo como "el conjunto de áreas dedicadas a usos no urbanos ni naturales del suelo y sus elementos constitutivos, que incluyan como actividades principales a la agricultura en todas sus formas, la ganadería y demás crías industriales …" que constituyen el "ecosistema agropecuario" o "agroecosistema".

131 http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYPROV&docid=LEY%2520O%2520007343%252201985%252008%252029

En un enfoque más específico de los suelos, la ley 7.343 le dedica el Capítulo 3 (artículos 18º a 27º) incorporando el concepto de "ordenamiento territorial y la regulación de los usos de las tierras"; entre los criterios indica los siguientes: 1)inventario y clasificación de suelos y usos de la tierra y susceptibilidad erosiva; 2) evaluación de las características y evolución de los ecosistemas; 3) relevamiento de uso actual e identificación de áreas con degradación; 4) Relevamiento de capacidades y limitaciones para el uso; 5) identificación de métodos y sistemas para asegurar a través de normas provinciales un uso de suelos de acuerdo a sus capacidades y limitaciones; 6) limitación de actividades para reducción de la degradación y contaminación de los suelos; 7) facultades de la autoridad de aplicación para reclasificar los suelos que tienda a mejorar su uso, manejo, destino y/o calidad de los suelos y al mantenimiento; 8) identificación de medidas por la autoridad de aplicación para mejorar o restaurar las condiciones de los suelos de acuerdo a las posibilidades técnicas y biológicas; 9) responsabilidad ambiental de personas y/o instituciones para restaurar a su costo la degradación y/o contaminación de los suelos.

En un abordaje sistémico, en el que quedan comprendidos los suelos, la ley 7.343 incorpora el **"estudio e informe de evaluación de impacto ambiental" (EIA);** entre las actividades alcanzadas dispuestas por el artículo 52º se indica en el inciso l) "las que agoten los recursos naturales renovables o no renovables"; en el inciso ll) "las que favorecen directa o indirectamente la erosión eólica, hídrica, por gravedad y biológica y finalmente en el inciso m) como cláusula general, lo extiende a "cualquier otra actividad capaz de alterar los ecosistemas y sus componentes tanto naturales como culturales y la salud y bienestar de la población."

Debe aclararse, respecto del EIA, que en el decreto reglamentario de la ley (dictado en 1990) se habla genéricamente de "explotación de recursos naturales", en una interpretación restrictiva el suelo de uso agrícola es un recurso natural sometido a "explotación" y quedaría comprendido, no obstante en el decreto citado enumera como sometido al EIA a "la extensión de la frontera agropecuaria", expresión que podría inducir a que el uso de suelo para actividades agrarias en desarrollo a la época de sanción de la ley y su decreto reglamentario, quedarían excluidas de la presentación del EIA.

No obstante permanece la exigencia de observar el cumplimiento del resto de las normas previstas en la ley 7.343; la afirmación precedente puede también inferirse de la redacción del Anexo B DE REGLAMENTO DEL EIA (1990)– Anexo II de la reglamentación que establece como "proyectos ***condicionalmente*** sujetos a la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)" a la "agricultura y ganadería e instalaciones complementarias"

Finalmente la ley incorpora en el Título 5 un capítulo de sanciones a los infractores, artículos 60º a 69º y un capítulo con normas de procedimiento para la aplicación de sanciones, artículos 70º a 81º.

En la Constitución Provincial de 1987, reformada en 2001, le dedica a los recursos naturales el artículo 11º por el cual asigna al Estado Provincial la misión de resguardar el equilibrio ecológico, proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales.

En el artículo 66º la Constitución Provincial declara que el Estado Provincial protege al medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, agrega que "Para ello dicta normas que aseguren: 1.- La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración y diversidad, mantenimiento y recuperación de los recursos…."

Por Ley nº 8.595/1997[132] se creó una comisión especial "para el estudio, programación y elaboración de las bases económicas, técnicas y jurídicas para un instrumento normativo que tenga por objeto regular las acciones públicas y privadas tendientes a la conservación, mejoramiento y recuperación de los suelos en todo el territorio provincial."

La comisión se integró con tres representantes de la Cámara de Senadores; tres de la Cámara de Diputados; un representante de la Secretaría provincial de Agricultura, Ganadería y Recursos Renovables del Ministerio de la Producción y el Trabajo; de la Dirección de Programación y acción ambiental del Ministerio de Salud y Seguridad Social de la Provincia; la ley otorgó participación a representantes de las organizaciones agropecuarias, del INTA Regional Córdoba; de las Universidades Nacionales de Córdoba, Río Cuarto y Católica Argentina; del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Córdoba y del Ministerio de Hacienda , Vivienda, Obras y Servicios Públicos.

Por Ley nº 8.863/2000[133] se sanciona un régimen de Creación y Funcionamiento de Consorcios de Conservación de Suelos, otorgándoles, a los consorcios, el carácter de personas jurídicas de derecho público; establece un régimen para la constitución de los consorcios y su reconocimiento por la autoridad provincial, dispone que podrán ser miembros del consorcio, además de los propietarios rurales y los productores que revistan el carácter de arrendatarios, tenedores o poseedores por cualquier título, los intendentes y/o presidentes comunales, un delegado de la Autoridad Provincial de Aplicación, un delegado del INTA, un delegado por cada organismo estatal interesado.[134]

La Ley 8.863 dispone en su artículo 5º que los consorcios tendrán por funciones: proponer a la autoridad planes y proyectos acordados en el consorcio, construcción de obras, realización de trabajos y la administración y control del mantenimiento de los planes de conservación de suelos aprobados.

En el artículo 25º la ley 8.863 **establece beneficios para los consorcistas** entre los que se mencionan: "diferimiento del pago de impuestos provinciales por un período equivalente al de las obras cuando duren más de dos años; subsidios y asistencia técnica y provisión de infraestructura dentro de las previsiones de los planes de gobierno y de los respectivos créditos presupuestarios."

En cuanto a los recursos de los consorcios, el artículo 38º identifica los siguientes: las cuotas societarias de los consorcistas, los aportes que deban hacer en proporción a sus derechos, los créditos y subsidios, el precio del trabajo y servicios que preste el consorcio a cada propietario, los legados y donaciones que el consorcio recibiere y finaliza "todo otro recurso que obtenga el cumplimiento de sus fines".

Por ley nº 8.936/2001[135], Ley de Conservación y Protección de los Suelos, promulgada por decreto 1287/01 se sanciona un régimen de Conservación y Prevención de Degradación de Suelos; por decreto 115/04[136] se la reglamenta parcialmente.

[132] http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-cordoba-8595-creacion_comision_especial_para.htm?8
[133] http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-cordoba-8863-creacion_consorcios_conservacion_suelos.htm?6
[134] Los delegados tendrá voz sin voto salvo el intendente o presidente comunal y el representante del INTA.
[135] http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CCB/file/Ley%20N%C2%BA%208936.pdf
[136] http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/36704c1158c32011032572340058a002/818945a27a0f0d7703257234006fa047?OpenDocument

La ley nº 8.936/2001 declara de orden público provincial la conservación y control de la capacidad productiva de los suelos, la prevención de todo proceso de degradación de los suelos, la recuperación de los suelos degradados y la promoción de la educación conservacionista del suelo.

Por la ley 8.936, el Estado Provincial asume la obligación[137] de elaborar un diagnóstico general del estado de los suelos, establecer un catálogo de prácticas conservacionistas, aprobar la creación de los consorcios de conservación y/o recuperación de suelos de acuerdo a la ley 8.863, establecer los mecanismos que faciliten a los consorcios el acceso a aportes y/o financiamiento nacionales e internacionales y promover la educación conservacionista, conformar y coordinar el funcionamiento del Consejo Central de Protección de los Suelos.

Respecto de los beneficios el artículo 11º de la ley 8.936 remite al artículo 25º de la ley 8.863.

La ley 8.936 dedica el artículo 12º a las sanciones entre las que enumera: apercibimiento, pérdida de beneficios y devolución de montos recibidos más intereses y multas.

En el artículo 4º y 5º, la ley dispone normas sobre el Consejo Central de Protección de los Suelos y definiciones técnicas de los distintos procesos que afectan a los suelos.

La discrecionalidad presupuestaria, el sistema consorcial con funcionamiento dispar y el modo de operación de subsidios no permite realizar una ponderación de eficacia global en todo el territorio provincial[138]; si bien existen consorcios conformados a partir de 1985 como "El Salto", "El Salto Norte", "Santa María", "Las Gamas", "Las Peñas" con proyectos de inversión en obras, en la cuenca del Río Tercero, para controlar la erosión hídrica, ellas cubren solamente 30.000 has de las 1.500.000 has comprometidas.

Si bien los productores rurales de Córdoba expresan la necesidad de un mayor aporte estatal a los Consorcios, podemos decir que la ley de Consorcios nº 8.863 sigue estimulando a productores y municipios a constituirlos como puede citarse el caso de El Consorcio de Recuperación y Conservación de Suelos "Cuenca las Isletillas de Estudios Hídricos"[139] constituido en 2007 en el área serrana de Las Peñas del Departamento Tercero Arriba.[140]

Resulta de utilidad marcar la emprendedora acción de cooperación que se registra en la Provincia de Córdoba entre el sector público y el sector privado expresado en la búsqueda de labor unida, para aunar criterios y desarrollar acciones conjuntas, de los Consorcios de Conservación de Suelos, de los Consorcios "Canaleros" (canales hidráulicos para encauzamientos de excedentes de aguas en superficie por efecto de las lluvias) y de los Consorcios Camineros (para el mantenimiento y reparación de la red vial rural).

5.6. Provincia de San Luis.

La Provincia posee ambientes agroecológicos diferenciados, hacia el norte serrana y hacia el sur una prolongación de la región pampeana, subregión de la llamada "pampa seca", cuenta

[137] Artículo 3º Ley 8936
[138] Hay zonas como Colonia Almada que ha recibido subsidios del Ministerio de Agricultura Provincial con destino a conservación de suelos controlando el escurrimiento hídrico de la región pedemontana de Córdoba.
[139] http://www.boletinoficialcba.gov.ar/archivos07_02/221107_seccion1.pdf
[140] Resolución nº 632 del 6 de noviembre de 2007 – Ministerio de la Producción de Córdoba

con 425.000 has agrícolas que representan el 6% de la superficie provincial, de éstas 25.000 has se encuentran bajo riego.[141]

La constitución provincial[142] en su preámbulo dispone como fin, entre otros, "…proteger…la salud, el medio ambiente y los recursos naturales."; en su cuerpo preceptivo dedica el artículo 47º al "Medio Ambiente y Calidad de Vida" disponiendo que "los habitantes tiene el derecho a un ambiente humano salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de conservarlo. Corresponde al Estado Provincial prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados…"

En materia de suelos rige la ley Nº IX-0315-2004(5461)[143] y por el artículo 25º adhiere a la ley nacional 22.428

En su partes dispositivas centrales declara de interés público la protección y conservación de los suelos ubicados en áreas rurales; somete el derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales a las restricciones y limitaciones que establece la ley; establece obligaciones a los propietarios y arrendatarios rurales entre ellos: comunicar procesos de erosión, agotamiento, degradación, decapitación, anegamiento y/o contaminación de suelos; obligación de ejecutar por su cuenta trabajos y acciones de prevención, contención y/o corrección, en caso de no hacerlos, la ley dispone que el organismos provincial podrá ordenar su ejecución por cuenta y orden del propietario o arrendatario rural; colaborar en la ejecución de los programas locales de conservación y manejo de suelos; realizar cortinas forestales y obras de drenaje; desarrollar las tareas culturales de conformidad a las normas y técnicas que disponga el organismo provincial de agricultura; no impedir el acceso de funcionarios provinciales para efectuar inspecciones.

La ley crea, a través del artículo 13º, un "Fondo de Protección y Conservación de Suelos" que se constituirán con los recursos procedentes de las multas a propietarios y arrendatarios rurales por incumplimiento de la ley o de los reglamentos que hubiera establecido el organismo provincial de aplicación y por recursos procedentes de legados y donaciones, a ello agrega recursos presupuestarios anuales que discrecionalmente resuelva el gobierno provincial.

Del artículo 15º a 22º inclusive se ocupa de las sanciones y procedimientos aplicables a los propietarios y arrendatarios rurales que infrinjan la ley, estableciendo clausuras de establecimientos rurales, escalas de multas, notificaciones por carta documento, reincidencias, emplazamiento para ejecución de obras; adopta el procedimiento de apremio fiscal y dispone que el testimonio de la resolución condenatoria al infractor y/o liquidación definitiva aplicable por el organismo provincial de aplicación será título de ejecución.

La ley fue reglamentada por decreto nº 2651/2007[144]. En el art. 1º instaura que se entenderá por protección y conservación "el mantenimiento de la capacidad productiva real y potencial de los suelos de la provincia"; se dispone la conformación de distritos de conservación de

[141] Cirone, Mariano en "Derecho Agrario Provincial" Leonardo F. Pastorino (director). Edit Abeledo Perrot Bs. As. 2011 – pàg. 541 y ss.
[142] http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/constitucion-san_luis-1987.htm?5
[143] http://www.campo.sanluis.gov.ar/campoWeb/Contenido/Pagina11/File/Ley%20Proteccin%20y%20Conservacin%20de%20Suelo.pdf
[144] http://www.campo.sanluis.gov.ar/campoWeb/Contenido/Pagina11/File/DECRETO%202651.pdf

suelos de manejo obligatorio y de manejo voluntario; establece la formulación de "planes de manejo" que deberá ser presentado por profesional matriculado en la ingeniería agronómica; se establecen facultades de la autoridad de aplicación provincial para la celebración de convenios.

Respecto a los "beneficios" de estímulo previstos por la ley nacional nº 22.428, una curiosidad se observa en la ley y en el decreto reglamentario: La ley 315/2004 no contempla beneficios o estímulos a los propietarios rurales o tenedores por cualquier título que adopten prácticas de conservación, sólo hace referencia en el artículo 11º, en una disposición laxa, que la Provincia "auspiciará la asistencia crediticia a los productores", individualmente o a grupos; esta laguna, en una primera lectura, parecería llenarla el decreto 2651/2007 que, al reglamentar el artículo 11º de la ley 315/2004, estableció que "como beneficios para la conservación los productores podrán acogerse a los beneficios previstos en la ley Nº VIII-0247-2004 y ley Nº VIII-0249-2004"

Pero la sorpresa nos asalta al consultar ambos cuerpos normativos, veamos:

La ley provincial 247/2004 implanta el "Plan de Desarrollo Ganadero" y la ley 249/2004 instaura la "Ley de Fomento Forestal Provincial"; en ambas aparecen como objeto la "conservación y mejora del ambiente y del ecosistema" en la primera y, en la segunda, el "manejo racional de bosques implantados", "la conservación, protección, mejoramiento y manejo de bosques nativos", "implantación o conservación de bosques útiles para la protección de cuencas, márgenes de ríos, suelos en áreas erosionadas o erosionables".

En ambas leyes los beneficios e incentivos son muy significativos, para el Plan de Desarrollo Ganadero establecen "reducciones del impuesto inmobiliario, a los Ingresos Brutos y de Sellos" para quienes presenten proyectos de desarrollo ganadero, estos beneficios se extienden por 15 años con una escala de exenciones regresivas.

Para la "Ley de Fomento Forestal Provincial" se establecen como beneficios e incentivos, a los productores e inversores forestales, "beneficio impositivo" a través de exención del impuesto inmobiliario "cuando en ella se realicen prácticas de prevención de incendios"; crédito fiscal "para la conservación, mejoramiento y manejo de bosques nativos" y "ayuda forestal", finalmente se adhiere a la nacional ley 25.080 para "inversiones en bosques cultivados".

No existe referencia alguna a beneficios o incentivos fiscales, económicos o impositivos, a productores en suelos aplicados a cultivos agrícolas de cereales y oleaginosos, más allá que por la estructura agroambiental de la porción de "pampa seca" de la provincia que comprende sólo un 6% del territorio provincial, sea una actividad de riesgo por la limitante de precipitaciones suficientes, ella podría ser mitigada a través de obras de riego, con desarrollo en el sudeste de la provincia, y que exigen cuidadosas prácticas de prevención y conservación compatibles con los lineamientos de la ley nacional 22.428 a la que la Provincia de San Luis ha adherido.

La reglamentación convierte a la Ley 315/2004 de "Protección y Conservación de Suelos" en una verdadera entelequia con un fárrago jurídico normativo y dificultoso develamiento del "espíritu legislativo" provincial por sus contrastes polarizados en materia de incentivos: por un lado inéditos incentivos para el fomento forestal y ganadero; en el otro extremo inexistentes incentivos para otras actividades agrícolas.

El sistema sancionatorio de la ley 315/2004 puede calificarse como jurídicamente desatinado, incongruente y discordante pues se edifica sobre principios de penalización erigiendo un típico ejemplo de "gendarmerización rural" contradiciendo abiertamente el espíritu de "fomento" de la ley nacional 22.428 a la que adhiere, constituyendo un "Fondo de Protección y Conservación de Suelos" cuyos recursos proceden de multas y contravenciones a la ley, francamente un dislate pues habrá recursos para planes de "protección y conservación" si hay "infractores" a la prácticas de "protección y conservación", inexplicable tanto absurdo.

6. Proyectos Legislativos Nacionales.

Al presente muchas son las iniciativas parlamentarias que comprenden la conservación de suelos entre sus disposiciones, si bien no todos se inspiran en los mismos conceptos y estrategias de intervención estatal.

Sin agotar su enumeración citamos los siguientes proyectos de leyes:

1) Recuperación y Mantenimiento de la Capacidad Productiva y de Manejo Sustentable de los Suelos y los Recursos Naturales que intervienen en la producción agropecuaria y silvícola.[145]

2) Protección y reordenamiento del medio ambiente agropecuario nacional.[146]

3) Régimen Federal de Compensación por Servicios Medioambientales.[147]

4) Presupuestos Mínimos para el Desarrollo Agropecuario, Agroalimentario, Agroindustrial, Agroservicios y Forestal Sostenible.[148]

5) Presupuesto Mínimos Ambientales para la Gestión del Recurso Suelo, Prevención y Lucha contra la Desertificación.[149]

6) Sistema de Fomento de la Producción Agrícola, Frutihortícola y Recuperación de Suelos.[150]

7) Conservación, Prevención y Lucha contra los Procesos Degradatorios de los Suelos.[151]

8) Programa Nacional de Conservación Integral de Suelos Agrícolas y Ganaderos. (Programa Prosuelo).[152]

9) Modificatorio de la Ley 22.428.[153]

10) Promoción de Manejo Racional, Conservación de Suelos Productivos y Recuperación de Suelos Degradados.[154]

11) Programa Nacional para la Recuperación y Conservación de los Suelos.[155]

---

[145] Expte. 2754-D-2006
[146] Expte. 5505-D-2007
[147] Expte. 0074-D-2007
[148] Expte. 1623-D-2009
[149] Expte. 0955-D-2004
[150] Expte. 2877-D-2001
[151] Expte. 2551-D-2004
[152] Expte. 4389-D-2005
[153] Expte. 2407-S-2006
[154] Expte. 2508-S-2006

12) Presupuestos Mínimos para la Conservación y Recuperación Productiva de los suelos.[156]

13)Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Lucha contra la Desertificación.[157]

14) Recuperación y Mantenimiento de la Capacidad Productiva y de Manejo Sustentable de los Suelos y los Recursos Naturales que intervienen en la Producción Agropecuaria y Silvícola.[158]

15) Régimen Federal de Compensación por Servicios Medioambientales.[159]

16) Impuesto a las Ganancias Ley 20.628. Incorporación del inc.1) al artículo 81 (Aplicación a los arrendamientos de inmuebles rurales) y del inc.k) al artículo 87.[160]

17) Creación del Programa de Recuperación de Suelos Cultivables a través de Compensaciones en materia de Nutrientes y Fertilizantes.[161]

18) Creación del Fondo Nacional Agrícola (FONAGRI) para actividades agrícolas que produzcan degradación del suelo.[162]

19) Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y ordenamiento territorial (Ministerio de Planificación Federal – borrador – versión aprobada por la VII asamblea de COFEPLAN – San Miguel de Tucumán – 01/11/2012)[163]

7.- La legislación sobre conservación de suelos en el Derecho Internacional Comparado.[164]

Es de interés incorporar una visión jurídica general del estado de la legislación y nivel operativo de las normas en países como los EEUU, Brasil, Paraguay y Uruguay, como también directivas y recomendaciones que surgen de acuerdos, convenios y tratados internacionales a nivel global y regional, como el caso de Naciones Unidas, Unión Europea y Mercosur.

7.1. La Legislación en otros países y bloques de países.

Los ejes, del relevamiento legislativo que proponemos, se orientan a identificar acciones y modos de enfoque dispuestos para la ejecución operativa de actividades de uso y conservación de los suelos para fines agrícolas; medidas de estímulos y desestímulos que surgen de las distintas normas vigentes en países y bloques de países en consideración a idiosincrasias sociales, culturales y económicas en el contexto de los ambientes naturales que las comprenden o motivan.

---

155 Expte. 0253-S-2007
156 Expte. 2796-D-2012
157 Expte. 1426-D-2012
158 Expte. 5270-D-2011 (reiteración Expte. 2754-D-2006)
159 Expte. 0429-D-2011
160 Expte. 2477-D-2008
161 Expte. 0294-D-2006
162 Exte.0763-S-2003
163 http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/anteproyecto.pdf
164 En este punto sólo se consideran las políticas públicas articuladas legislativamente en los cuerpos regulatorios sin ponderar el grado de eficacia y eficiencia en su implementación y resultados.

7.1.1. EEUU y la Unión Europea (UE).

La preocupación por el uso y conservación de los suelos reconoce, tanto en Europa como en los **EEUU**, antecedentes legislativos regulatorios que se remontan desde los inicios a los años 50 del siglo pasado.

En los EEUU, si bien registra antecedentes desde 1896[165] con las primeras normas de protección de los suelos, es la crisis de 1929 que indujo al rediseño de las políticas públicas fomentando la intensificación productiva agrícola con el objetivo de incrementar los saldos exportables de productos agrícolas básicos y de la industria agroalimentaria.

Esta decisión de política pública se desplegó acompañada por la visión estratégica que la intensificación y ampliación de la agricultura a suelos frágiles, conllevaría inevitablemente a acelerar la velocidad de extracción de nutrientes y al deterioro de los suelos, es por ello que se promovió y se creó en 1933 el "Soil Erosion Service" actualmente denominada "**Natural Resources Conservation Service" (Servicio de Conservación de Recursos Naturales – SCRN-**) establecida por la ley de reorganización del Departamento de Agricultura (USDA) en 1994 impulsando un enfoque integrado de la conservación y manejo de suelos y aguas ampliando los programas de conservación especialmente a partir de 1996.

El programa básico del SCRN[166] se desarrolla trabajando "en sociedad con 3.000 distritos de conservación locales a través de los cuales provee asistencia técnica a las tierras privadas de la nación. Esta sociedad es apoyada por personal y fondos provistos por el programa de Asistencia Técnica de Conservación (ATC). A través de memorandos de entendimiento entre el Secretario de Agricultura y los Distritos de Conservación Locales y con ATC financiados mediante asignaciones anuales, el SCRN implementa programas de conservación mediante asistencia técnica y ***costos-compartidos*** sobre tierras privadas."

A partir de la ley agrícola de 1996 se inicia un cambio de estrategia dirigida a que la labor de conservación sea **dirigida localmente** a nivel de "condado" o porción de él; "este proceso representa una oportunidad para dejar que las personas locales que conocen mejor los problemas se encarguen de ellos. Se basa en la responsabilidad compartida –vecinos, agricultores, ganaderos, residentes urbanos y rurales- asumiendo la responsabilidad que les corresponde por la conservación."[167]

A partir de 1996 se suman los esfuerzos con las asociaciones de lagos, ríos y cuencas en todo el país para integrar el enfoque de conservación de los recursos naturales en su conjunto dirigida localmente por propietarios rurales y comunidades a través del Programa Nacional de Cuencas; entre los cambios a partir de 1996 se citan los siguientes **programas:** *Programa de Reserva de Conservación (PRC)* para protección de tierras erosionables, el *Programa de Incentivos de Calidad Ambiental (PICA)*, *Programa de Reserva de Humedales (PRH), Programa de Estudios de Suelos (PES)* orientada al mapeo de las tierras privadas de los Estados Unidos, proveer de información de suelos al público y proveer asistencia técnica en el uso de la información de los suelos; a estos programas nacionales se agregan los programas a nivel de cada Estado Federado como también programas a niveles locales de cada Estado.

---

[165] "Acta de Apropiaciones Agrícolas" que estableció la forma en que los estados y el gobierno federal implementarían acciones educativas y orientación de prácticas conservacionistas del suelo.
[166] Marlow, Ronald L. (2001) "Lecciones aprendidas. La Conservación del Suelo y del Agua en los Estados Unidos". http://www.iica.int/foragro/documentos/Ciencia/GestInt/gestaguaEsp/08Marlowes.pdf
[167] Marlow, Ronald L. Doc. Cit.

El SCRN cumple un rol central en la asistencia técnica a través de **instrumentos técnicos** como el *Manual de Prácticas de Conservación* donde establece normas nacionales respaldada por investigaciones, pruebas de campo, conocimientos y experiencia acumulada, comprende suplementos normativos, del orden de los 160, para adaptar las prácticas a los requerimientos de los Estados y a las necesidades locales; *La Ecuación Universal de Pérdida de Suelos (USLE)* con el desarrollo de procedimientos para estimar pérdidas de suelos por erosión hídrica; *Manual para Restauración de los cauces de ríos; Manual Nacional Forestal; Guía de Irrigación; Manual Nacional de Tierras Pasto Praderas.*

La estrategia de intervención estatal desarrollada en los EEUU para implementar políticas públicas en materia de conservación, de los recursos naturales en general y de los suelos en particular, es la investigación, desarrollo científico tecnológico, extensión y la promoción de cambios en la conducta de los agricultores, fomentando prácticas culturales conservacionistas, a través de una mecánica de estímulos e incentivos con recursos estatales y de aportes privados (costos compartidos).

Estos ejes estratégicos fueron fuente de inspiración y adoptados por la ley nacional 22.428 de 1981, lamentablemente inoperativa desde 1991 a la fecha por falta de asignación de partidas presupuestarias nacionales y regulación de instrumentos de incentivos impositivos, económicos y financieros, tanto a nivel nacional como provincial, con nobles excepciones como hemos compartido.

*En materia de política pública agrícola, los EEUU, a partir de 1933, formula la **"Farm Bill"**, usualmente, cada seis años[168], lo que se denomina genéricamente **"ley agrícola de los EEUU"** aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes; en ella se definen partidas presupuestarias y recursos aplicables, entre otros destinos, a la conservación de suelos.[169]*

La "Farm Bill" 2008-2013, la "nueva Ley Agrícola" para la agricultura, nutrición y bionergía, asignó un presupuesto de 300 mil millones de dólares, de este monto se asigna el 8% para los programas de conservación

Paralelamente al fortalecimiento institucional del desarrollo comunitario, los países de Europa nucleados en la **UNION EUROPEA** (UE) avanzan positivamente en la concertación de estrategias políticas para la conservación del suelo a nivel del Parlamento Europeo y del Consejo de la Comunidad Europea para la implementación de políticas y legislaciones nacionales en los países miembros tanto de la Europa central como de la llamada Europa oriental.

---

[168] La Farm Bill 2008 registró algunas demoras en el tratamiento por la Cámara de Representantes a causa de la crisis económica financiera desatada en los EEUU. Luego de prórrogas el 22 de mayo de 2008 se aprobó la nueva "farm bill".

[169] A modo de ejemplo puede citarse que en **la ley agrícola 2002 de EEUU, destinó 18.300 millones de dólares para un período de 10 años a la preservación de tierras agrícolas y pantanosas, la mejora de la calidad de agua y la conservación del suelo; en tanto la ley agrícola 2008, aún en el marco de la crisis económica-financiera local e internacional, destina 25.400 millones de dólares incrementando en 7 mil millones de dólares las partidas destinadas al capítulo de conservación.** Debe advertirse que hasta 1996 parte de esta política comprendía el llamado Programa de Conservación de Reservas a través del retiro temporario de la producción de áreas de siembras y que luego de ese año se flexibiliza a excepción de las tierras muy frágiles que quedan bajo una más rígida restricción; paralelamente debe contemplarse que en los diversos capítulos de las leyes agrícolas 2002 y 2008, se advierte preocupación de los EEUU por encuadrar la ley en el marco de las negociaciones internacionales de la Organización Mundial del Comercio, específicamente dentro del Acuerdo sobre Agricultura y la Ronda de Doha para el Desarrollo, a efectos de evitar medidas que distorsionen el comercio internacional que expongan a los EEUU ante la comisión de examen de políticas comerciales de la OMC/AA y consecuentes sanciones, cuestiones éstas de polémica abierta especialmente las vinculadas a la desconexión de las ayudas internas de la producción y los precios de los productos agrícolas básicos.(fuente: Pérez Llana - Revista del CEI, leyes agrícolas de los EEUU, documentos del USDA y Comisión de examen de políticas comerciales)

En esta materia ocupa atención central: la erosión (hídrica y eólica), la contaminación (plaguicidas y fertilizantes) y la disminución de la materia orgánica de los suelos.

Los suelos de la UE "constituye un grave problema"[170], "la degradación de los suelos influyen directamente en la calidad del agua y del aire, de la diversidad biológica y el cambio climático". Se estima que 115 millones de hectáreas, o un 12% aproximadamente de la superficie total del territorio europeo, están sujetas a la erosión del agua y 42 millones de hectáreas a la erosión eólica; un 45% de los suelos europeos tienen un escaso contenido de materia orgánica, principalmente en el sur de Europa pero también en regiones de Francia, Reino Unido y Alemania; existen 3,5 millones de hectáreas potencialmente contaminadas.(COM(2006) 231 final).

La Comunicación citada señala que "se considera imprescindible disponer de una estrategia global de la UE para la protección del suelo…en función de "principios rectores" para garantizar un uso sostenible como la prevención de la degradación del suelo y conservación de sus funciones; adopción de medidas que incidan en el uso del suelo y pautas de gestión; si el suelo es sumidero o receptor de actividades humanas o fenómenos ambientales, adoptar medidas en las fuentes de origen o generación y restauración del suelo degradado.

Respecto de los niveles de intervención de la UE, la Comunicación indica que "la consecución de estos objetivos exige una acción local, nacional y europea; en cuanto a acciones y medios se propone una estrategia con cuatro pilares: 1)Establecer una legislación marco cuyo objetivo principal sea la protección y uso sostenible de los suelos; 2) Integrar la protección del suelo en la formulación y aplicación de las políticas nacionales y comunitarias; 3) Fortalecer programas de investigación nacionales y comunitarios; 4) sensibilización de la población en cuanto a la necesidad de proteger el suelo.

Resulta trascendente destacar la directiva propuesta a través de la COM (2006) 232 final[171]; las estrategias recomendadas fueron objeto de evaluación de impacto, previas consultas a los miembros y en función de los datos disponibles y aportados, estimó que la degradación de suelos puede representar anualmente a la UE un costo de hasta 38.000 millones de euros; la propuesta estima que, para su implementación en la determinación de zonas de riesgo e inventario de lugares contaminados, ascendería a 290 millones de euros durante los primeros cinco años y a 240 millones de euros en los próximos 20 años, en consecuencia se estima que los costos estarían por debajo de los 2 millones de euros anuales y correrían a cargo de los poderes públicos.

Tomando como base la Convención de la ONU sobre desertificación, la Comunidad Europea, a partir de 2002, hace propios sus postulados concluyendo que el suelo y la conservación, de sus cualidades y aptitudes productivas, tienen relación directa con la pobreza, la seguridad alimentaria, la biodiversidad y el cambio climático.

Atribuye a este aspecto el carácter de "compromiso político" y promovió su inclusión temática en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

Un instrumento político clave lo encontramos en la **Política Agrícola Común** (PAC) que en el contexto de la Agenda 2000 convierte a las políticas públicas de Desarrollo Rural como

[170] COM(2006) 231 final – Bruselas – 22.09.2006 "Estado del suelo en Europa" comunicación al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. "***Estrategia temática para la protección del suelo".***
[171] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0232:ES:NOT

segundo pilar de la PAC; en el 2000 se aprobaron nuevos planes y programas de ayuda para el desarrollo rural que incluyen una definición de buenas prácticas agrícolas (BPA), sobre la base de normas jurídicas verificables en las que la protección del suelo recibe una atención considerable.[172]

Los programas de ayuda, fomento y estímulo, con recursos comunitarios, a los productores agrarios de la UE se articula a través de los Reglamentos de Desarrollo Rural mediante los cuales los agricultores, para acceder a las remuneraciones y beneficios, por los Reglamentos establecidos, celebran contractualmente obligaciones, bajo el título de "servicios agroambientales" y sujetas a auditorías, sobre inversiones y prácticas agrícolas de protección y conservación del ambiente en general y del suelo en particular.

En la UE, la agricultura integra la política comunitaria, en la que los instrumentos de la PAC son decididos por el Consejo de Ministros de la Comunidad; en este marco asigna estratégica importancia a la elaboración de **"indicadores agroambientales"** que reflejen las diferencias regionales de las estructuras económicas y de las condiciones naturales.

Los objetivos de la PAC se edifican sobre cinco ejes: 1) Aumentar la Competitividad; 2) Garantizar la Seguridad y la Calidad de los Alimentos; 3) Mantener un nivel adecuado de vida para la población rural y estabilizar la renta agraria; 4) Prestar servicios agroambientales y 5) Ofrecer oportunidades alternativas de trabajo e ingresos a los agricultores y sus familias.

7.1.2. Uruguay.

La Constitución de la República Oriental Uruguay[173] data de 1967 con modificaciones en 1989, 1994, 1996 y 2004 establece en su artículo 47º: "la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores..."

La disposición constitucional, del artículo 47º, fue reglamentada por la ley 17.283/2000[174], en el artículo 1º declara de interés general "La protección del medio ambiente, de la calidad del aire, del agua, del ***suelo*** y del paisaje" (inc. A); "la **conservación** de la diversidad biológica…" (inc. B); "la **prevención, eliminación, mitigación** y la compensación de los impactos ambientales negativos" (inc. D); "la formulación , instrumentación y aplicación de la política nacional ambiental de desarrollo sostenible" (inc. G); "…la **participación** en la solución de los problemas ambientales…"(inc. F). La última parte del artículo 1º de la ley dispone "…se entiende por desarrollo sostenible aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades…".

Entre los principios rectores la ley 17.283/2000 instaura "…***la gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados***…(Art. 6º inc. E); entre los instrumentos de gestión ambiental, la ley establece "programas, planes y proyectos de protección ambiental", "sistema de áreas naturales protegidas", "los planes de recuperación y recomposición de oficio que se aprueben", sistemas de "incentivos

[172] Conf. COM(2002) 179 final – Bruselas – 16.4.2002 -
[173] http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm
[174] http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17283&Anchor=

económicos y los tributos" (Art.7º); en el artículo 13º, la ley implanta principios de "beneficios fiscales" por "mejoras afectadas al tratamiento de los efectos ambientales ambientales de las actividades industriales y agropecuarias" (inc.B); facultando al P.E. del Uruguay a disponerlos a favor de los contribuyentes[175], como estímulos para las inversiones, del Impuesto a las rentas de la industria y del comercio, del impuesto a las rentas agropecuarias y del impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios que realicen actividades industriales o agropecuarias; define como inversiones, entre otros, a los aplicados a "cultivos, extracción o explotación de recursos naturales" como también los "que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología".

El principio ambiental rector de cooperación, coordinación e integración público-privado, dispuesto por la ley 17.283, en el artículo 6º inc.e), reglamentando el artículo 47º de la Constitución Uruguaya, queda determinado concluyentemente por la conjunción copulativa "y" al expresar: "entre los sectores públicos y privados", este principio, con jerarquía constitucional, se debilita en el análisis de las distintas normas dictadas en materia de uso y conservación de los suelos, especialmente en relación a mecanismos participativos, de fomento e incentivos, como a continuación compartiremos.

La República Oriental del Uruguay por la ley 15.239/1981[176], contemporánea de nuestra ley 22.428, declaró de interés nacional el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios.

Un aspecto distintivo es que la norma uruguaya integra la cuestión de los suelos con las hídricas pero siempre vinculadas a los fines agropecuarios; en consideración a sus particularidades ambientales, la norma fija como "deber del Estado velar por prevenir y controlar la erosión y degradación de los suelos, las inundaciones y la sedimentación en cursos de agua y en los lagos y lagunas naturales y artificiales, así como detener y fijar las dunas" (art.1º).

La ley uruguaya no contempla la acción privada como punto operativo de apoyo y cooperación en el diseño consensuado de planes y ejecución de actividades de conservación; sólo refiere a la acción privada como sujeto pasivo en el cumplimiento de las resoluciones y disposiciones técnicas estatales bajo apercibimiento de severas sanciones que pueden excluir, temporariamente, al infractor de toda actividad productiva, económica y comercial.

En el artículo 2º establece una obligación a "todas las personas" de colaborar con el Estado en la conservación, el uso y manejo adecuado de los suelos y de las aguas; luego obliga a los "titulares de las explotaciones agropecuarias" a respetar y aplicar las técnicas que señale la autoridad de aplicación; en esta redacción no había mención alguna al propietario del predio, pues el titular de la explotación puede hacerla bajo contrato, esta cuestión fue polémicamente resuelta, modificando el artículo 2º, por la ley 18.564/2009[177], estableciendo la "responsabilidad solidaria" del propietario rural.

La ley asigna como autoridad de aplicación al "Ministerio de Agricultura y Pesca"[178] a quien le encomienda: 1) realizar un programa nacional de investigación y promoción en materia de uso, manejo y conservación de suelos y aguas; 2) Realizar estudios e investigaciones

---

[175] Artículos 6º y 7º de la ley 16.906/97.
http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16906&Anchor=#Art7
[176] http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15239&Anchor=
[177] http://200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18564&Anchor=
[178] Actualmente Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

conducentes a determinar las causas naturales, sociales y económicas del proceso erosivo en las diferentes zonas del país; 3) Conducir investigaciones relacionadas con la clasificación de las tierras, métodos más eficientes para su uso y manejo y su difusión; 4) promover, desarrollar y coordinar programas educacionales; 5) determinar normas técnicas; 6) programar y desarrollar proyectos demostrativos de manejo y conservación de suelos y aguas y 7) prohibir la realización de determinados cultivos o prácticas de manejo de suelos y aguas en las zonas que corresponda; éste último apartado ha sido fuente de polémica especialmente la posibilidad de "prohibir determinados cultivos", debe entenderse "cultivos de la agricultura comercial" y no de "cultivos ilegales"[179].

En el artículo 4º regula los proyectos de riego; en el artículo 5º dispone, indirectamente, la regulación de lo que podemos llamar "unidad económica agraria" condicionando los fraccionamientos de tierras a la posibilidad que sobre las parcelas fraccionadas resultantes puedan impedir el uso de suelo y aguas de conformidad a las normas técnicas que hubiera dictado la autoridad de aplicación, fija para ello un límite en 50 hectáreas, por debajo de esa superficie somete, la aprobación del fraccionamiento, a informe previo de ingeniero agrimensor con fundamentación técnico-agronómico la que será sometida a la Oficina Agronómica Regional.

Esta Oficina podrá aprobar o rechazar el fraccionamiento, en caso venza el plazo de 30 días sin expedirse, opera el "silencio administrativo positivo" de la autoridad pública, se presume aprobado y habilitada la inscripción del fraccionamiento, sin duda una disposición que puede ser fuente de alta discrecionalidad y arbitrariedad que pueden controvertir el resultado final perseguido por la ley: el uso y manejo sustentable del recurso natural suelo.

La norma uruguaya no dispone expresamente beneficios de estímulos fiscales o impositivos, sólo en el artículo 13º establece que el Banco Estatal de Uruguay "concederá prioridad al financiamiento de las prácticas de conservación y recuperación de suelos y aguas."

Sin embargo puede inducirse que el Estado Uruguayo podría establecer deducciones impositivas y otros beneficios fiscales, tal surge interpretativamente de las sanciones dispuestas por incumplimientos en el artículo 12º, que además de multas podrá "no permitir deducción impositiva por reinversiones ni el otorgamiento de otros beneficios fiscales."

Las sanciones previstas en el artículo 12º de la ley 15.239/2009 fueron robustecidas por la ley 18.564/2009 aumentando montos de las multas no sólo al titular de la explotación sino también extendiendo la "responsabilidad solidaria" al propietario del predio en caso de contratos de arrendamientos y agregando, como sanción, la "suspensión por hasta un año de habilitaciones, permisos o autorizaciones para las actividades respectivas".

Por el decreto nº 126/92[180] se creó una Comisión Nacional Honoraria para la conservación de suelos y aguas superficiales integrada por representantes estatales, de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, de la Asociación Rural de Uruguay, Federación Rural de Uruguay, Cooperativas Agrarias Federadas y Comisión Nacional de Fomento Rural.

[179] V.gr. Cannabis (psicotrópicos)
[180] http://www.cebra.com.uy/renare/wp-content/files_mf/1341499765Decreto126992.pdf

Por decreto nº 333/2004[181] se fijaron criterios técnicos básicos a aplicar en el manejo y conservación de los suelos y aguas.

Por decreto nº 405/2008[182] se regula el atributo estatal de "prohibir la realización de determinados cultivos o prácticas de manejo de suelos" previsto en la ley 15.239, entre los fundamentos señala "la explosión expansiva de la soja"; establece que la autoridad de aplicación "dará a conocer un manual con las medidas exigibles para todos los cultivos" y se le inviste de potestad para "exigir" a los productores un "Plan de Uso y Manejo Responsable del Suelo"; por resolución ministerial 74 del 18 de enero de 2013[183] se establece la obligatoriedad de los productores de presentar un plan de uso y manejo de suelos.

Por resolución administrativa 0012/2013[184] del 29 de enero de 2013 establece, como primer plan y cabeza de rotación, el plan para la siembra de trigo y cebada segmentando superficies sobre las cuales habrá obligación de presentar o no planes estableciendo fecha de vencimiento el 30 de abril de 2013; se publicó un manual de medidas exigibles para cultivos, instructivo para la elaboración y presentación de planes que deberán obligatoriamente ser hechos por ingeniero agrónomo, previamente acreditado y registrado ante la autoridad de aplicación; el plan deberá indicar una evaluación y selección de una rotación de cultivos o cultivos y pasturas.

El diseño normativo exhibe una lógica burocrática bajo el erróneo supuesto que la actividad de la administración pública es la que define y gobierna las condiciones agroambientales y del mercado, en la oportunidad de selección de cultivos, condiciones climáticas y fechas de implantación; las mecánicas de rectificación de un plan que por razones climáticas no pueda ser realizado, tal como se presentó, dispara un nuevo peregrinaje para habilitar modificaciones del plan por cambio de cultivos.

Otra curiosidad es que, a la fecha, para los cultivos de centeno o colza no existe obligación de presentación de plan; realmente el reglamentarismo extremo, por momentos caótico que surgen de las normas que navegan entre la discrecionalidad y la arbitrariedad, hacen dudar razonablemente que el objetivo de uso y manejo conservacionista de los suelos sea eficaz y eficientemente logrado por estos burocráticos laberintos administrativos.

Desorienta la normativa pues si el objetivo es el monitoreo y orientación de uso y manejo conservacionista con enfoque integral y generalizado para todos los suelos, se recurra a la segmentación de superficies sobres las cuales regirá la ley para determinar que titulares de explotación, propietarios o no, tienen la obligación de presentar y ejecutar planes de uso conservacionista de suelos con rotación de cultivos y técnicas de manejo de suelos.

Esta segmentación de superficies genera una rabanera incongruencia: los propietarios que no estén obligados a presentar planes, porque tienen superficies menores a 100 hectáreas o practican cultivos no regulados por las normas (caso de la colza o centeno), podrían considerar sus superficies liberadas a cualquier práctica de uso de suelos no conservacionista, francamente un despropósito.

---

[181] http://www.cebra.com.uy/renare/wp-content/files_mf/1341499228Decreto333004.pdf
[182] http://www.cebra.com.uy/renare/wp-content/files_mf/1341499301Decreto405008.pdf
[183] http://www.cebra.com.uy/renare/media/Resoluci%C3%B3n-Ministerial-Planes-de-Uso.pdf
[184] http://www.cebra.com.uy/renare/media/Resolucion-Planes.pdf
Aclaratoria res. 48/13: http://www.cebra.com.uy/renare/media/Resolucion-Planes.pdf

Las leyes 15.239 y 18.564 han sido objeto de críticas[185]pues los textos resultan ambiguos, con terminología jurídica técnicamente confusa, debatiéndose contradictoriamente entre ser una ley de "promoción" o "fomento" del uso y manejo conservacionista de los suelos, o una ley "gendarme" para superficies segmentadas, que con las sanciones incorporadas por la ley 18.564/2009 puede implicar la salida de la producción del predio cuyo propietario y/o arrendatario fuera sancionado con la "suspensión" de habilitaciones, permisos o autorizaciones para las actividades respectivas, en el caso la "actividad respectiva" es la "producción de frutos agrícolas" (en sentido genérico compresibles de la carne, granos, leche).

La sanción colectiva aludida, a quienes dependen de la producción que pudiera generar el predio, para su transformación e industrialización, se verificaría en un impacto social negativo en los empleos, comercio, servicios y consumidores; aunque aberrante, sólo imaginemos, como ejemplo, un campo con trigo cuyo titular de la explotación o propietario fuera sancionado con la suspensión de habilitaciones, permisos o autorizaciones respectivas que implicaría que el trigo no podrá salir del establecimiento al circuito comercial con destino a la industria y finalmente al consumidor; la implementación ejecutiva de estas medidas sin duda serán fuente de potenciales conflictos jurídicos y sociales.

Sin duda subyace en las normas vigentes en Uruguay un presupuesto reprochable que considera, no sólo a la tierra sino también a su producción, de dominio estatal que puede paralizarla por un acto administrativo, entre la frontera de la discrecionalidad y la arbitrariedad, de suspensión de habilitaciones, permisos o autorizaciones para la actividad productiva; no contempla y desmerece el positivo potencial participativo de la acción privada, pese a tener jerarquía constitucional como hemos visto al inicio de este acápite[186], adjudicándose el Estado, con omnipotencia, el dominio y responsabilidad total en la determinación, con carácter imperativo, de las actividades de uso y manejo para la conservación de los suelos y las aguas.

7.1.3. Brasil.

La Constitución de Brasil (1988)[187] establece en el artículo 23º la "competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios... VI. Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas; VII. Preservar las florestas, la fauna y la flora; VIII. Fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio; en el artículo 24º dispone la *concurrencia de los distintos niveles estatales para legislar* sobre "...VI. ..., ***conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del ambiente*** *y control de la polución";* en el inciso 1º dispone "En el ámbito de la legislación concurrente, ***la competencia de la Unión se limitará a establecer normas generales.***

Rige en Brasil la ley 12.727/2012 modificatoria de la ley 12.651/2012, que fija los principios del desarrollo "sostenible" entre los que se cuentan: 1) la preservación de los bosques y otras formas de vegetación nativa y la biodiversidad, el suelo, los recursos hídricos y la integridad del sistema climático; 2) reafirma la importancia de la agricultura, la sostenibilidad, el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida de la población; 3) armonización del uso productivo de la tierra y la conservación del agua, el suelo y la vegetación; 4)

[185] Fernández Reyes, Jorge E. "Régimen de Conservación de Suelos y Aguas con fines agropecuarios." Documento presentado en el Evento de Derecho Agrario organizado por el Colegio de Abogados de Young – Departamento de Río Negro – Nov. 2011
[186] Ley 17.283 (art. 1º inc. F) reglamentaria del artículo 47º de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.
[187] http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/tituloIII.html

responsabilidad concurrente del Gobierno Federal, los Estados Federales, el Distrito Federal y los Municipios; 5) fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica en la búsqueda de la utilización del suelo y el agua, la recuperación y conservación de bosques; 6) creación y movilización de incentivos económicos para fomentar la conservación y restauración de la vegetación nativa y para el desarrollo sostenible de las actividades productivas.

A diferencia de la región pampeana argentina, en que se han concentrado los agentes de la producción y no la propiedad de las tierras, en Brasil se advierte un proceso de concentración de la propiedad de las tierras en grandes latifundios según lo demuestran los resultados del ´"Censo Agropecuario do Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística"(IBGE) comparado 1996-2006; otro dato, de influencia en la política legislativa, es que en Brasil aún existen extensas superficies de dominio público o propiedad estatal o tierras fiscales y con una significativa presencia de comunidades originarias protegidas, especialmente en el Brasil profundo y que ocupan estimativamente el 13% de la superficie territorial total del país.

El rico ecosistema brasileño hace que sea muy sensible cualquier actividad humana que puedan generar alteraciones ambientales, entre ellas la de los cultivos agrícolas que avanzaron en áreas de bosques nativos a través de prácticas de deforestación al margen de las legislaciones federal y estadual; como también efectos sobre los humedales a los que Brasil dedica especial protección especialmente aquellos que merecen importancia internacional.

Así también coloca énfasis en la protección de las Áreas de Preservación Permanente[188] y Áreas de Uso Restringido definidas por la ley, a través de regulaciones de asentamientos en el marco del Programa de Reforma Agraria vigente; determina Áreas Legales de Reserva, con cobertura vegetal nativa, diferenciadas por regiones y en distintos porcentajes: para la Amazonia entre el 80% y el 20% de las propiedades y de un 20% general para el resto de las regiones si bien establece ciertas flexibilidades para el caso de asentamientos de pueblos originarios, especialmente en la Amazonia.

El área de reserva legal consagrada por la ley de Brasil, importa una estricta restricción al dominio privado y que deben respetar propietarios rurales, poseedores u ocupantes a cualquier título, sean personas físicas o jurídicas privadas o públicas; permite la explotación de un área de reserva legal previa aprobación por la autoridad de aplicación ambiental de planes de uso y manejo.

La ley crea un Registro Ambiental Rural en el ámbito del Sistema Nacional de Información del Medio Ambiente (SINIMA).

Por la características del ecosistema brasileño, la ley dedica un pormenorizado tratamiento a la actividad forestal de explotación de bosques nativos, enumerando taxativamente requisitos de cumplimiento que deben observar criterios técnicos y científicos con la aprobación del SINIMA a través de concesiones de licencias previa aprobación del "Plan de Manejo Forestal Sostenible" (PMFS), estas exigencias admiten ciertas excepciones puntillosamente identificadas para el caso de autorizar eliminación de bosques y uso alternativo de la tierra, gestión y explotación de plantaciones forestales situadas fueras de las áreas de preservación permanente y áreas de reservas legales, talas comerciales ejecutadas por las poblaciones tradicionales (léase pueblos originarios).

---

[188] Se permite exclusivamente actividades de agrosilvicultura, ecoturismo y turismo rural y se establecen distancias mínimas entre propiedades.

Para el caso de empresas industriales que utilizan grandes cantidades de materia prima forestal, la ley las obliga a elaborar, someter a aprobación de la autoridad y ejecutar un "Plan de Abastecimiento Sostenible"; el supuesto se extiende a empresas siderúrgicas que consumen grandes cantidades de carbón o leña, en sus procesos industriales, debiendo presentar y someter a aprobación el respectivo Plan de Abastecimiento Sostenible.

La ley dedica un especial capítulo al *"Programa de Apoyo y Fomento de la Conservación y Recuperación del Medio Ambiente"*, orientado a la adopción de tecnologías y prácticas que concilien la productividad agrícola y forestal, reducir impactos ambientales negativos y promover un desarrollo ecológicamente sostenible.

La ley establece como herramienta el "pago o incentivos monetarios por servicios ambientales" y otras mecánicas para sostener actividades de conservación y mejoras de los ecosistemas que generan servicios ambientales entre los que la ley cita: 1) el secuestro, conservación, mantenimiento del carbono; 2) la conservación de la biodiversidad; 3) la conservación de las aguas; 4) la conservación y el mejoramiento de los suelos; 5) mantenimiento de las áreas de preservación permanente, de las áreas de reserva legal y de las áreas de uso restringido.

Para este objetivo la ley dispone, como "indemnización de las medidas de conservación" ejecutadas, las herramientas siguientes: 1) acceso a créditos agrícolas en todas sus formas, con tasas de interés más bajas, con límites y plazos mayores a los ofertados en el mercado financiero para actividades generales; 2) régimen de seguros agrarios con mejores condiciones a las ofertadas por el mercado asegurador para otras actividades; 3) deducciones de los impuestos territoriales rurales; 4) afectación parcial de fondos recaudados por canon por uso de aguas para ser aplicados al mantenimiento, la rehabilitación o restauración de áreas de preservación permanente, áreas de reservas legales y áreas de uso restringido; 5) líneas especiales de financiación para desarrollo de actividades voluntarias de conservación.

Resulta novedosa la ampliación de beneficios a los aspectos comerciales disponiendo "incentivos para la comercialización, la innovación y la aceleración de las acciones de recuperación, la conservación y el uso sostenible de los bosques nativos" tales como: 1) la participación preferencial en los programas de apoyo a la comercialización de productos agrícolas; 2) la asignación de fondos para la investigación y la extensión científica y tecnológica relacionada con la mejora de la calidad ambiental.

La ley instituye una "Cuota de Reserva Ambiental" (CRA), un instrumento circulatorio del mercado de la economía ambiental[189], para áreas de vegetación nativa existentes o en proceso de recuperación dentro de áreas de reservas; la cuota será peticionada por el propietario y será emitida por la autoridad competente a favor del dueño de la propiedad, la CRA actúa como un título o bono representando un CRA por cada hectárea comprendida; es transferible a título gratuito u oneroso en forma nominativa con firma del vendedor y comprador; el CRA siempre debe aplicarse territorialmente en el área que la autoridad de aplicación disponga que debe ser en la misma zona bioma que se identifica en el CRA.

[189] La ley de Brasil, siempre que sea en la misma zona bioma, incorpora instrumentos capitalistas de mercado donde circulan los llamados "títulos" o "bonos" de la "Economía Verde" bajo la concepción que los problemas ambientales pueden ser arbitrados y solucionados por el mercado de pago por servicios ambientales, esta herramienta ha recibido defensores y detractores. La ley reconoce como fuente la Convención de Diversidad Biológica (CDB) que insta a desarrollar instrumentos de mercado capaces de costear la valoración de la biodiversidad a través de la elaboración del TEEB (the economics of ecosystems and biodiversity) que se sostiene en la teoría que la biodiversidad puede ser valuada y cuantificada por la Economía y negociada en el mundo empresarial.

Claramente, la legislación de Brasil refleja la alta complejidad de sus ambientes naturales, de un territorio geográfico extenso y socialmente heterogéneo con alta presencia de pueblos originarios en su interior rural, muy especialmente en la Amazonia, que obligan a sus gobiernos a un cuidadoso y a veces polémico diseño de tratamientos diferenciados; en este acápite sólo desarrollamos una aproximación a la legislación federal vigente, de reciente sanción con vetos presidenciales no exento de polémicas; paralelamente no puede dejar de citarse la diversidad normativa a nivel de Estados Federales que la ley federal procura armonizar en sus dimensiones económicas, ambientales y sociales.

7.1.4. Paraguay.

La Constitución de la República del Paraguay de 1992[190] dispone en el artículo 7º: "...constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente..."; en el artículo 6º, segunda parte, establece como deber del Estado fomentar "...la investigación sobre los factores de la población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes."; en el artículo 64º consagra el derecho de los indígenas a la "*propiedad comunitaria de la tierra* en extensión y calidad suficiente para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales *ni de ser arrendadas*, asimismo estarán exentas de tributos."

La Constitución del Paraguay dedica la Sección II a la Reforma Agraria, en el artículo 115º establece las bases de la reforma y del desarrollo rural, entre ellas dispone: "La adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y de la mediana propiedad rural..."(apartado 1.); "la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su *degradación*..."(apartado 2.); "la *defensa y la preservación del ambiente*" (apartado 7.); "la creación de centros regionales para el *estudio y tipificación agrológica de los suelos* para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas" (apartado 14.). En el artículo 116º titulado "De los Latifundios Improductivos", la cláusula constitucional dispone como objeto "eliminar progresivamente los latifundios improductivos, la ley atenderá a la aptitud natural de las tierras,..., así como al *aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la preservación del equilibrio ecológico*."

Por ley 1863/02[191], con modificaciones introducidas por la ley 2002/02, Paraguay actualizó el "Estatuto Agrario"[192] y dispone en su artículo 1º un claro concepto: garantiza la propiedad privada de la tierra pero le asigna una función social y económica; retoma el mismo concepto en el artículo 3º disponiendo "la propiedad privada inmobiliaria rural cumple con su función social y económica cuando se ajusta a los requisitos esenciales siguientes: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional; y b) sostenibilidad ambiental, observando las disposiciones legales ambientales vigentes."

---

[190] http://www.snna.gov.py/inicio/index.php/institucional/marco-normativo/item/168-constituci%C3%B3n-nacional-de-la-rep%C3%BAblica-del-paraguay

[191] http://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-1863-jan-30-2002/gdoc/

[192] La sanción del "Estatuto Agrario" del Paraguay tiene origen en la época denominada de codificación de la legislación agraria entre 1938-1940 en la que se sanciona el Estatuto y se organiza el Departamento de Tierras y Colonización, se sanciona la constitución de 1940 con disposiciones sobre el régimen de tenencia de la tierra y se organizan nuevos centros de producción rural, transitó un proceso de contrarreforma agraria con modificaciones en los sistemas regulatorios no exentos de polémicas.

En su cuerpo dispositivo dedica especial atención, entre otras, a las siguientes cuestiones: 1) reforma agraria y desarrollo rural orientado a una "estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva" (art. 2º); 2) fomentar el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial (art. 2 inc.c); 3) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria, especialmente en la agroindustria (art.2º inc.d); 4) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en la ley (art.2º inc.h); 5) promocionar estudios técnicos sobre la capacidad del uso de suelos de las distintas regiones del país (art.2º inc.i); 6) segrega, de las superficies calificadas útiles para uso agrícola, de las áreas destinadas a "reservas forestales obligatorias" y las "áreas silvestres protegidas" previstas en las leyes 422/73, 542/95 y 352/94.

Particularmente, la ley del Paraguay incorpora como principio de "sostenibilidad ambiental" los estudios de impacto ambiental para el uso agrario de los inmuebles rurales; en su Art.7º establece: "...declárase obligatoria la realización de Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental…"; legislativamente el instrumento de la **Evaluación de Impacto Ambiental** (EIA) está regulado por la ley 294/93[193] estableciendo este requisito para todas las actividades humanas de incidencia en el medio ambiente, entre ellas enumera en el art.7º inc.b) "la explotación agrícola, ganadera, forestal y granjera" que deberá transitar etapas de procedimiento administrativo para culminar en una "declaración de impacto" habilitante.; en el art. 12º de la ley 294/93 dispone que "la declaración de impacto ambiental será requisito ineludible para la obtención de créditos y garantías, obtención de autorizaciones de organismos públicos y **para obtención de subsidios y de exenciones tributarias.**"

Respecto de los alcances del requerimiento de EIA en relación a establecimientos agropecuarios, la Dirección de Ordenamiento Ambiental que pertenece al ámbito del Ministerio de Agricultura, dictó el decreto 14281/96 reglamentario de la ley 294/93, en cuyo art. 5º inc.2) establece cierta flexibilidad por superficie para exigir la realización de EIA excluyendo en principio las superficies menores a 1000 has, en tal sentido la norma expresa: "las explotaciones agrícolas y ganaderas con superficies mayores a 1000 has., o menores cuando se trate de áreas significativas, en términos porcentuales, con relación al uso actual y aptitud de la tierra en la zona o de importancia desde el punto de vista ambiental" a continuación agrega "explotaciones forestales cuando tengan lugar con extensión a 50 has de aprovechamiento…", también excluye aquellas explotaciones que tengan Planes de Uso y Manejo dispuestos por los regímenes especiales en materia forestal.

El "Estatuto Agrario" del Paraguay regula programáticamente la unidad básica de economía familiar; los latifundios improductivos; minifundios; beneficiarios del Estatuto Agrario en la adjudicación de tierras; las tierras destinadas a "colonización"; de "asentamientos coloniales agrícolas" y el instituto de la expropiación de tierras.

La reformulación del Estatuto Agrario del 2002 está vinculado a que es "la economía paraguaya la más agraria de Sudamérica, caracterizada en los 90 por modestos resultados en términos de producción agropecuaria y una preocupante aceleración del crecimiento de la pobreza rural, existiría la posibilidad de realizar redistribuciones de tierras que logren simultáneamente mayores niveles de eficiencia económica y equidad social. Estas redistribuciones se podrían realizar vía de un mercado de tierras rurales más dinámico, en un contexto en el que se ajusten los incentivos para la utilización productiva de la tierra, se

[193] http://www.gat.org.py/gat/baseslegales/LeyN-294-Deevaluaciondeimpactoambientalydecretoreglamentario.pdf

eliminen las rentas ligadas a la mera tenencia de tierras (y no necesariamente a la producción agropecuaria), se mejore el sistema de financiamiento agropecuario, así como las garantías jurídicas hacia la propiedad."[194]

Paraguay aprobó, por ley 970/96[195], la "Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación" y por ley 251/93[196] aprobó el Convenio sobre Cambio Climático adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas de 1994.

7.1.5. Mercosur.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se constituyó el 26 de marzo de 1991 y es conocido como "Tratado de Asunción" por ser el lugar donde se celebró; los Estados fundadores son Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay para atender las ampliaciones de sus mercados nacionales a través de un Tratado de integración.[197]; en 2006 se adhirió Venezuela y en 2012 Bolivia.

Entre los objetivos, explicitados en el preámbulo del Tratado, se indican el logro de un "más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, **la preservación del medio ambiente,** el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio…"[198]

No obstante en ninguno de los 6 capítulos y 24 artículos del Tratado de Asunción, no figura ninguno referido especialmente al tema del medio ambiente, sin embargo los presidentes de los países del Cono Sur, entre ellos Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, previo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se reunieron en la ciudad de Canela, Brasil, entre el 20 y 21 de febrero de 1992 y emitieron un documento regional titulado **"Nuestra propia agenda"** donde sostienen que la protección ambiental está inseparablemente vinculada al desarrollo social y económico.

Entre las medidas propuestas por la **"Declaración de Canela",** para incluirlas como temas de discusión en la Cumbre de Río (ONU 1992), indican el tema de los recursos naturales, la asistencia para la ejecución de programas; la cuestión de las condicionalidades ambientales que crean barreras al desarrollo; y la creación de un gran fondo internacional para la protección del medio ambiente. Los países del Cono Sur afirmaron "…la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales no se oponen al progreso material y al desarrollo económico…"; más adelante la declaración manifiesta " la economía de mercado dispone de mecanismos que, eficientemente empleados, pueden estimular conductas ambientales racionales y desalentar aquellas que la investigaciones científicas califiquen como nocivas. Sin embargo, *las fuerzas del mercado por sí solas, no son suficientes para el establecimiento del desarrollo sustentable."*[199]

---

[194] ONU-CEPAL/ECLAC (2000)– Molinas Vega, José R. "El Mercado de tierras en Paraguay"- Red de desarrollo agropecuario – Santiago de Chile. http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/lcl1367p.pdf
[195] http://www.seam.gov.py/images/stories/seam/legislacion/ley_970.pdf
[196] http://www.seam.gov.py/images/stories/seam/legislacion/ley_251.pdf
[197] Tratado de Constitución de un Mercado Común. Preámbulo. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf
[198] Tratado citado.
[199] "EL MERCOSUR". Aspectos Institucionales y Económicos – Augusto M. Morello (Coordinador) – Marcelo López Alfonsín. Librería Editora Platense SRL – La Plata – 1993 – pág.117 y ss.

En diciembre de 1994 se aprueba la estructura de funcionamiento del MERCOSUR a través del denominado "Protocolo de Ouro Preto", ciudad de Brasil donde se celebró el encuentro de los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que acordaron la aprobación de los siguientes órganos: 1) El Consejo del Mercado Común (CMC); 2) El Grupo Mercado Común (GMC); 3) La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); 4) La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); 5)El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); 6) La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

También se crearon Subgrupos de Trabajo y Reuniones Especiales sobre distintos temas, no sólo económicos o comerciales; entre ellos el Subgrupo de Trabajo (SGT)nº6 de Medio Ambiente y Subgrupo de Trabajo (SGT) nº 8 de Política Agrícola.

Por iniciativa del SGT Nº 6, creado por resolución 20/95, se recomendó proyecto de acuerdo marco sobre medio ambiente el que fue aprobado por el Consejo (CMC) por decisión nº 02/01; los Estados Parte se comprometieron a respetar los principios enunciados por la Declaración de Río, fijando como objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente "**mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales…**"[200]

Entre las acciones del Acuerdo Marco dispuestas en el artículo 3º: ***a) promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles; b) incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales; c) promoción de apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos; d) tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales; e) promoción de la efectiva participación de la sociedad civil en las cuestiones ambientales*; f) *fomento a la internalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión.***

En el artículo 7º dispone la obligación de los Estados Partes de acordar pautas de trabajo que contemplen distintas áreas temáticas, en ellas, en anexo, se dispone, en el inciso1, con sentido genérico "gestión sustentable de los recursos naturales", en el apartado 1.h. recoge expresamente como área temática "*la conservación de los suelos".*

También incorpora como área temática de trabajo *"la planificación del uso del suelo"*, y como instrumentos de política ambiental, inciso 3, enumera: *legislación ambiental; instrumentos económicos; educación, información y comunicación ambiental; instrumentos de control ambiental; evaluación de impacto ambiental; contabilidad ambiental; gerenciamiento ambiental de empresas; tecnologías ambientales (investigación, procesos y productos); sistemas de información; emergencias ambientales; valoración de productos y servicios ambientales.*

Respecto del Mercosur en general y de la temática objeto de este estudio en particular, los avances han sido menguados, en este sentido se ha sostenido "….las disímiles políticas públicas en las áreas de fomento productivo y exportador y la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas han condicionado la transición de los países y regiones hacia una convergencia plena dentro de cada bloque de integración…"[201].

[200] Texto del Acuerdo Marco: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/744/1/st-3.pdf
[201] ONU- CEPAL "Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur." 2009 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/154/1/documento_asimetrias_cepal.pdf

Un factor origen de asimetrías puede encontrarse en las diferencias geográficas, regímenes de uso y tenencia de la tierra, estructuras sociales y ambientes naturales heterogéneos; las soluciones legislativas impulsadas, en sus políticas públicas internas, por los países fundadores del Mercosur y en materia de uso y manejo sustentable de los suelos agrícolas, responden, en sus diseños y/o marcos regulatorios de implementación, a móviles apartados o de baja correspondencia con el espíritu del Tratado de Asunción que recoge las directivas y recomendaciones de organismos internacionales.

7.2.- Los Organismos Internacionales.

Los organismos, de los que Argentina es miembro, dictan directivas, recomendaciones, reglamentos y resoluciones que deben ser operativamente incorporadas en el campo de la elaboración y ejecución de políticas públicas internas mediante la aplicación de la legislación vigente y/o sanción de los marcos legales pertinentes.

7.2.1. Convención de las Naciones Unidas de 1994 de Lucha contra la Desertificación.

En el artículo 1º, Parte I, inciso a), de la Convención se define como "desertificación" la "degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las ***variaciones climáticas y las actividades humanas**."*

Si bien la convención se dirige muy particularmente a África, sus disposiciones son aplicables a todos los países; en el artículo 2º, apartado 2. establece como objetivos centrarse "***simultáneamente en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos, todo ello con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario."***

En el enunciado precedente se identifican claramente tres ejes: competitividad, salud ambiental/sostenibilidad productiva y equidad social, ejes que han sido recogidos en ámbitos estatales nacionales como puede citarse el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, organismo estatal que por su estructura organizacional[202] cubre descentralizadamente todo el territorio nacional con la participación de representantes gubernamentales, de áreas académicas, científicas y organizaciones de productores, agroindustriales y agroalimentarias, a través de consejos directivos o consultivos/asesores de tres niveles: nacional, regional y local de cada unidad.

Resulta importante el enfoque sistémico, integrado, que la convención aborda y propone, identificando que la conservación y recuperación de suelos contemple ***"…aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de los procesos de desertificación y sequía…"***[203]

La convención fue incorporada al Derecho Nacional por medio de la ley 24.701 sancionada el 25 de setiembre de 1996 y promulgada de hecho el 18 de octubre de 1996.

[202] En su diseño institucional cuenta con 4 centros de investigación (que integran institutos vinculados a la agroindustria, ciencias veterinarias y agronómicas, recursos naturales y pequeña agricultura familiar), 2 institutos (Economía y Sociología y Fitopatología y Fisiología Vegetal); 15 centros regionales, 48 unidades experimentales y un importantísimo número de unidades de experimentación adaptativas y agencias.
[203] Convención. Artículo 4º, apartado 2. inciso a)

Cabe señalar que el Primer Informe Nacional para la Implementación de la Convención fue preparado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental del P.E.N. en abril de 2000 para ser considerada en la cuarta conferencia de las partes de la Convención.

La ley no ha sido aún reglamentada, el Comité Ejecutivo Provisorio, no posee capacidad legal, ni presupuesto para su funcionamiento[204]

7.2.2. La Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Agricultura (AA).

En el preámbulo del acuerdo de Marrakech de 1994 por el que se crea la OMC, los Estados contratantes exponen: "*Reconociendo* que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y ***a acrecentar la producción*** y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo ***la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente*** *e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico."*

En esta declaración se advierte, clara y contundentemente, la presencia de las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económico (competitividad productividad), ambiental (protección, preservación y uso sustentable de los recursos) y social (elevar la calidad de vida, incremento del empleo y de los ingresos); aspectos que los Estados miembros contratantes, entre los que Argentina se encuentra, deben contemplar en sus políticas internas.

Como antecedente, remite[205] al artículo XX al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947), excepciones generales, disponiendo que "…ninguna disposición del presente acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:…. Inciso g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables…" aunque impone "a condición que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;…"

Si bien el Acuerdo sobre Agricultura, celebrado en el marco de la creación de la OMC está orientado a "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado…" comprendiendo "las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones y a llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias;" resulta de interés que, en sus consideraciones, los Estados miembros declaran "tomar nota" y "tomar en consideración ***preocupaciones no comerciales***, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de ***proteger el medio ambiente…"***

[204] Primer Informe SDSyPA – PEN pag.2
[205] Anexo 1 A de informe citado.

7.2.3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Eje central de la FAO es enfatizar su rol como Organismo de las Naciones Unidas en los aspectos relacionados con la planificación del uso y manejo del suelo y el agua y de los recursos naturales en general, representando una de las bases de las políticas de desarrollo rural que promueve la organización, todo ello orientado al aumento de la producción de alimentos para reducir la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre en el mundo.

Uno de los principios que gobiernan sus recomendaciones es considerar que cuando más intenso es el uso agrícola, mayor es el riesgo de degradación del suelo y el agua haciendo más imperioso la necesidad de planificación del uso y manejo de estos recursos.

En el campo de las acciones la FAO recomienda que los Estados garanticen la participación de los usuarios en los procesos de planificación; sobre el punto destaca que en América Latina los marcos regulatorios en materia de uso y manejo de suelos y agua se construyeron sobre variables biofísicas sin contemplar aspectos económicos ni variables sociales relacionados con el uso y manejo de los recursos naturales y los sistemas de producción[206], de allí puede concluirse su bajo eficacia.

Entre las debilidades de implementación operativa eficaz y eficiente de planes de conservación en América Latina se señala como factor la **"Fragilidad Institucional y Legal"**; sobre esta cuestión se ha sostenido ***"En la mayoría de los países de América Latina las instituciones responsables de poner en práctica los planes de uso y manejo de la tierra son extremadamente frágiles y descoordinadas. Por otro lado, las leyes que deberían dar cobertura a la ejecución de un plan de ordenamiento del uso de la tierra, muchas veces no existen o son contradictorias, conflictivas entre sí y dejan lagunas que permiten diferentes interpretaciones jurídicas que generan disputas y discusiones interminables, tanto en el ámbito político como jurídico."***[207]

La FAO considera que la participación de los usuarios de las tierras es un requisito previo para el éxito de cualquier programa de acción orientado a la planificación del uso y manejo de los recursos naturales; los cambios en el uso y manejo de la tierra se producen con menos dificultad cuando la comunidad de agricultores, tomando como base las recomendaciones y orientaciones de los asesores técnicos elabora sus propios planes de acción, basados en lineamientos y directrices generales.

También recomienda que los procesos deben generarse desde abajo hacia arriba, con los usuarios de la tierra como actores centrales que permitan conocer la racionalidad y lógica productiva involucradas en el proceso de toma de decisiones sobre el uso y manejo de la tierra. ***"La experiencia ha demostrado que los cambios han sido lentos y difíciles cuando los planes de uso y manejo han sido elaborados en forma vertical de arriba hacia abajo sin tomar en cuenta la población involucrada. Inclusive, muchos planes ni siquiera llegan a pasar del papel a la práctica."***[208]

Para el logro de los objetivos, la FAO recomienda como acciones las siguientes herramientas institucionales: a) Implementación de un fuerte componente de demostración de otras

[206] Conf. FAO – "Planificación del uso de la tierra enfocada al suelo y al agua: La experiencia de la FAO en América Latina." Vieira & Van Wambeke 2002 -
[207] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 9
[208] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 11

opciones productivas y/o tecnologías de manejo rentables y de bajo costo y riesgo; b) Capacitación en el plano técnico y social para el cambio de visión y racionalidad productiva; c) Asistencia técnica capacitada, oportuna y cercana a los productores; d) Organización para la producción y acceso al mercado y e) Incentivos iniciales y financiamiento.[209]

Complementariamente sostiene que para promover el uso y manejo adecuado de la tierra se ***"necesita como mínimo: a) Servicio de investigación dinámico, capaz de generar opciones de uso y manejo rentables y adecuadas a las distintas zonas agroecológicas; b) Servicio de extensión y asistencia técnica capaz y oportuna, respaldado por acciones o programas que faciliten su acción (información, créditos, etc); c) Servicio de financiamiento compatible con las actividades a desarrollar; d) Sistema adecuado de medidas de estímulo, tales como créditos, incentivos, manejo de impuestos, aranceles, etc. e) Promoción de la agroindustria para asegurar mercados y agregar valor; f) Existencia de políticas claras de precios; g) Apoyo a la comercialización…"***[210]

Las consideraciones precedentes han sido resultado de un prolongado proceso que posee un hito trascendente: La Carta Mundial de los Suelos (FAO 1982).

Uno de los documentos de la FAO de 1994 recobra, en el actual contexto, una renovada vigencia; entre sus recomendaciones se indican:

"***RECOMENDACIONES"***[211]

1. *Efectuar un inventario de los recursos de tierra a nivel nacional, recolectando los datos disponibles y completando vacíos de información con levantamientos nuevos.*
2. *Evaluar las aptitudes y limitaciones agrícolas utilizando la metodología del Proyecto de Zonificación Agroecológica (ZAE); la interpretación para las limitaciones de suelos con el Sistema de Clasificación de Capacidad de los Suelos por Fertilidad (FCC) y los criterios formulados por el proyecto GLASOD.*
3. *La aplicación de la simulación de los procesos de erosión a través de formulaciones matemáticas requieren del reconocimiento visual de campo sin el cual será difícil interpretar, e incluso simular, los procesos de degradación de suelos.*
4. *Con el uso del GIS es posible superponer información de degradación de suelos actual y potencial con mapas de suelo, clima e información socioeconómica para estudiar las causas de la degradación e identificar alternativas para incrementar los rendimientos, disminuir los riesgos y tomar otras iniciativas mientras se reduce la degradación.*
5. *Estudiar las razones del mal uso de la tierra, incluyendo los problemas de tenencia, los precios de los productos agrícolas, subsidios, impuestos, leyes y costumbres.*
6. *Los Gobiernos deben comprometerse a fijar políticas, programas y requerimientos financieros a largo plazo que posibiliten formas de uso sostenibles de tierras.*
7. *Los Gobiernos nacionales, provinciales y locales tienen la responsabilidad urgente de crear una mayor conciencia en la población acerca del deterioro de los recursos de tierras y de su efecto negativo sobre la producción agrícola y la economía de sus países.*
8. *Para enfrentar la degradación de los suelos de manera efectiva se debe incentivas el uso de prácticas sencillas de conservación, de bajo costo y que puedan mejorar la productividad de la tierra.*

[209] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 12 y 13
[210] FAO - Vieira & Van Wambeke 2002 – Doc. Cit. pág. 16 y 17
[211] Fuente: http://www.fao.org/docrep/t2351s/T2351S0a.htm FAO - documento "Erosión de suelos en América Latina".

9. *Antes de iniciar obras de rehabilitación se debe efectuar un análisis de costo/beneficio económico.*
10. *Se deben planificar los cambios por etapas para evitar pérdidas de tiempo, esfuerzo y dinero en programas impracticables.*
11. *El rol de los Gobiernos debe cambiar de ejecutor a facilitador. El programa ideal de conservación de tierras es aquel en el cual los agricultores planifican y ejecutan soluciones para su propio beneficio.*
12. *Se requieren programas de capacitación y entrenamiento de agricultores y también de investigadores y técnicos para garantizar la eficiencia de los programas de conservación de tierras. El entrenamiento de los agricultores en conservación de tierras debe basarse más en demostraciones y discusiones de campo que en lecciones de aula formales.*
13. *La coordinación del esfuerzo internacional es parte de una buena política. Para controlar o prevenir la degradación de tierras, la mayoría de países de América Latina necesitan el apoyo de organizaciones no gubernamentales, agencias de asistencia técnica e instituciones financieras internacionales*."

Bajo la óptica de la FAO[212] "**La Carta Mundial de los Suelos exige un compromiso por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y los usuarios de la tierra en general, para la gestión de la tierra para obtener ventajas a largo plazo, más que por conveniencia a corto plazo. Especial atención se le llama a la necesidad de la tierra - las políticas de uso que crean los incentivos para que las personas que participen en los trabajos de conservación del suelo, teniendo en cuenta tanto los elementos técnicos y socio-económicos de la utilización eficaz de la tierra".**

8.- Realidad Social y Percepción.

El acto legislativo, de creación de la ley, siempre tiene nacimiento en un contexto social determinado por valores y móviles económicos, culturales y sociales dominantes en cada época y que conforman "la realidad social", que impulsan acciones públicas y privadas para regular la conducta humana para tutelar bienes jurídicos de interés público. En el caso de los recursos naturales, en general, y de los suelos de uso agrícola, en particular, puede agregarse el grado de la evolución y divulgación científico-tecnológico en punto al conocimiento aportado por la ciencia básica y aplicada que aportan fundamentos, instrumentos y objetivos para el diseño de los marcos regulatorios que se consagran formal y materialmente en una ley.

Contemporáneamente se han acuñado expresiones, en el marco del Sistema Agroalimentario Argentino" como la que "es necesario desarrollar acciones para agregar valor a los productos agrícolas básicos" [213], la expresión misma de "agregar" denota que existe un valor preexistente: "el valor del producto agrícola básico", este valor no es algo natural o de "generación espontánea" como producto, ese valor ha sido "creado" por un acto humano de selección de semillas, plantas o partes de ella, siembra, cuidado, protección y cosecha de un cultivo, de cereales, oleaginosas, forrajeros, forestales o de la frutihorticultura, que nos ofrecerá finalmente el producto, es decir "el fruto del cultivo" que se incorpora, como insumo, a la cadena agroalimentaria generando demanda de servicios directos e indirectos, de infraestructura, de procesos industriales, de empleo rural-urbano y aporte de recursos fiscales.

---

[212] CARTA MUNDIAL DE LOS SUELOS (FAO) http://www.fao.org/docrep/T0389E/T0389E0b.htm
[213] http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/

En una primera afirmación puede decirse que el acto humano de producción agrícola, representado por el "productor agrario primario", requiere un presupuesto indispensable y básico: el suelo como recurso natural y soporte forzoso para "crear" el valor representado por el fruto del acto de producción, sobre el cual podrán explorarse las alternativas de "agregar valor" que implicará aumento potencial y expansión de la dinámica del empleo, de las tecnologías, de la industria, del comercio, la de los servicios asociados.

La preocupación social sobre el estado actual y futuro del ambiente y sus recursos naturales, ha avanzado positiva y decididamente en la "agenda pública" a nivel global y excede los límites territoriales de los Estados.

Partiendo de conceptos básicos podríamos considerar la "realidad" como existencia verdadera y materialmente objetiva de las cosas; en contraposición podríamos considerar "imaginario" aquéllas representaciones en nuestra mente de imágenes que no se corresponden con la realidad; en tanto la "percepción" podría asociarse a la sensación interior que surge a raíz de impresiones materiales recogidas por nuestros sentidos construyendo la comprensión, como resultado de un acto cognoscitivo, sobre el mundo exterior que rodea al individuo humano y punto de partida de acciones para cambiar o corregir las conductas humanas que se consideran disvaliosas o antisociales.

Concentrándonos en el objeto de estudio, podríamos ensayar que la actividad de producción agrícola y el sujeto agrario "productor" han transitado, históricamente, valoraciones sociales positivas y negativas sobre su conducta en relación al uso agrícola del suelo como recurso natural influido por "percepciones" que, muchas veces, entran en conflicto con la "realidad" constituida por el conocimiento científico-tecnológico.

Resulta útil reseñar respecto de la percepción que "La percepción ambiental, posee como toda percepción, una carga subjetiva inherente a su proceso personal y única de aprehensión de la realidad, lo que aparentemente la aleja del conocimiento científico, objetivo cuantitativo y distante del objeto de estudio.."[214]

A lo largo de 50 años la actividad de producción agraria de cultivos comerciales extensivos de cereales y oleaginosas, experimentó profundos incrementos en rendimientos por unidad de superficie, resultado combinado de innovaciones en prácticas culturales, fitomejoramiento, fitosanitarios, fertilizantes y biotecnológicos, a lo que se agrega expansión de la frontera agrícola a zonas extra-pampeanas con suelos más frágiles y vulnerables por causas naturales; este proceso incrementó volúmenes de producción física global de granos, mayor expansión comercial de la cadena de insumos, servicios, acopio, transporte y comercialización; desarrollo y crecimiento de procesos y plantas industriales alimentarias; desarrollo y ampliación de la cadena industrial metalmecánica de maquinaria agrícola y, consecuentemente, positivo impacto de ampliación de la demanda laboral y aportes fiscales al Estado vía impuestos directos e indirectos por mayor actividad económica productiva y de derechos de exportación de productos agrícolas básicos y manufacturas de origen agropecuario.

[214] Martínez-Vide, Javier. (2001)"Valor de la Percepción Ambiental". Revista de Desenvolvimiento Económico. Año III – nº4 – julho – Salvador BA. Pág 61 y ss. Salvador, Bahía-Brasil 2002 - Universidade Salvador – Departamento de Ciencias Sociais aplicadas. http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/606/451

Sin duda el proceso de "agriculturización", ampliado a fines no alimentarios como el uso de granos para producción de biocombustibles, con aumentos de rindes por unidad de superficie y volúmenes totales, ha sido de positivo impacto en la **dimensión económica** y propagada positivamente a la **dimensión social global**, si bien la estructura social agraria del "eslabón" de la producción primaria experimenta una reducción en número de establecimientos agropecuarios (EAPs).

Este proceso se registra muy especialmente en la región pampeana, producto de que los factores clásicos de la producción, TIERRA – CAPITAL – TRABAJO, encontraron a pequeños y medianos productores con limitaciones por una creciente asimetría en su participación en la cadena de valor[215] y de acceso al factor "capital" de trabajo necesario, cada vez más elevado, para costos de semillas, insumos, labores de siembra, protección y cuidado de cultivos hasta cosecha, verificándose un proceso de concentración de los agentes de producción y no tanto en la propiedad de las tierras, por efecto global de la irrupción de nuevos actores que se consolidaron en la última década: el contratista rural de alta escala, los fondos de inversión directa agrícola y los fideicomisos agropecuarios, ordinarios, de administración, de inversión y financieros, que traccionaron capital de trabajo y de inversión extra-agropecuario que se proveen por gestión estatal[216], privada y del mercado institucional de capitales.

En la esfera de la dinámica productiva agraria y el uso del suelo, parte integrante de la **dimensión ambiental**, no puede obviarse citar la cuestión del "balance de macro y micronutrientes" en su relación extracción-reposición; tomando como referencia un estudio de caso[217] podríamos ensayar, como aproximación, que a inicios de la década del 70 y tomando como ejemplo el cultivo de maíz, el promedio de producción física por hectárea, en la zona núcleo de la pampa húmeda, estaba en 3.6 toneladas por hectárea con menores requerimientos nutricionales que un cultivo de maíz que, a fines de la primera década del siglo XXI, estuvo en el orden de las 8.5 toneladas por hectárea favorecido por sustantivos progresos en el fitomejoramiento, opciones de fertilización y en la biotecnología aplicada.

Sobre estos datos podríamos ensayar que el agricultor de inicios de los 70, con menor producción por unidad de superficie, sometía a los suelos a una menor presión de extracción de nutrientes y en consecuencia a una menor tasa de empobrecimiento mineral de los suelos con un resultado ambientalmente más sustentable respecto del desarrollado a fin de siglo y, si bien mitigado por incorporación de prácticas culturales innovadoras de uso y manejo como la siembra directa y la fertilización sintética, con mayores producciones físicas por unidad de superficie y mayor producción global que incrementaron los saldos exportables y los ingresos fiscales, pero que también incrementaron la presión extractiva de minerales macro y micronutrientes del recurso natural suelo.

[215] La producción primaria, representada por el "productor agrario", interviene en el 20% de las rentas y aporta el 65% del capital, las empresas de industrialización primaria, transformación e industrialización de alimentos primarios a consumo humano directo aportan el 25% de la inversión percibiendo el 40% de las rentas y el último sector de logística, transporte, cadena de frío, comercio local e internacional, aportando solamente el 10% del capital se quedan con el 40% de la renta. CONF. Inta – Precop III – 2011 "Evolución del sistema productivo agropecuario argentino" – pág. 10. http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/

[216] Por ejemplo el caso de SUMAAGRO S.A. destinado a cultivos de soja (principal) y trigo (secundaria), a través de un fideicomiso administrado por el Grupo Bapro (Banco de la Provincia de Buenos Aires) http://www.baprofideicomisos.com.ar/clientes_administracion.php ; o de Pellegrini Agro FCI del Grupo Banco de la Nación Argentina. http://www.pellegrinifci.com.ar/f-agro.php

[217] http://juridico2741.files.wordpress.com/2013/04/analisis-maiz-1970-2001-zona-nc3bacleo-costo-ambiental1.pdf

No puede soslayarse la "dimensión económica" de resultados a nivel de EAP y reflexionando en torno al estudio de caso citado[218] que resulta congruente con el diagnóstico al que hemos hecho referencia precedentemente[219], podríamos ensayar que, por la evolución del margen bruto en maíz, a inicios de la década del 70 el productor agrario participaba en un 50,1% del ingreso bruto; a fines del siglo XX, participaba en un 25,1% del ingreso bruto y, por las proyecciones[220] para el próximo ciclo agrícola se ubicaría en un 22,7% del ingreso bruto no obstante el extraordinario incremento de los precios relativos de los productos agrícolas básicos en el mercado internacional y la creciente tendencia, por aplicación de la biotecnología y tecnologías de fertilización (incorporada al suelo y foliar), de los incrementos de producción física por unidad de superficie.

"En principio se podría afirmar que se ha producido una muy fuerte transferencia económica, a costa de los ingresos del productor, hacia la cadena comercial de insumos y servicios", consecuentemente "en términos relativos comparados el mayor ingreso económico por mayor productividad en maíz, no sólo no lo ha recibido el productor sino que se advierte un evidente retroceso de éste en la participación del ingreso bruto."[221]

Aquí cobra preeminencia la **dimensión social de la estructura agraria[222]**; una de las consecuencias, del escenario compartido, podría explicarse en los porcentajes de variación intercensal del CNA 1988 – 2002, registrándose una reducción mayor de EAPs en la región pampeana que, en la zona núcleo, llega al 35% cuando a nivel país la reducción oscilaba en el 24%; los resultados provisorios 2008[223] a título "orientativo" no permiten ponderar con exactitud la variación intercensal; el INDEC expresa "…aproximadamente 24 millones de hectáreas de superficies agropecuarias identificadas pero no censadas."; concluye el informe del INDEC en "estimaciones" de que la variación intercensal respecto de 1988-2002, y caídas de EAPs, se "habría atenuado" la reducción de número de EAPs, pero no existen datos definitivos y ciertos que validen aquel aserto.

En principio puede afirmarse que, si bien, desde la década del 70 se advierte un progresivo retroceso de número de EAPS, no significa concluir que las tierras hayan sido desplazadas al mercado inmobiliario y cambios en la titularidad de dominio; podría sí afirmarse que hay un desplazamiento de tierras al sector de los arrendamientos rurales verificándose una curiosa paradoja:

A inicios del siglo XX se producían tensiones entre tenedores/propietarios latifundistas y usuarios/arrendatarios de las tierras, en este escenario los arrendadores eran grandes estancieros o latifundistas, los arrendatarios eran inmigrantes agricultores que luchaban por el acceso a la propiedad de la tierra como bien de producción en un proceso que se inició en los años 20 y culminó a fines de los 60, en este proceso de multiplicación parcelaria convergieron diferentes causas: adjudicación de tierras públicas a particulares, expropiaciones para establecimientos de "colonias" y el régimen de sucesiones del código civil como origen de la división de los grandes latifundios de principios del siglo XX.

---

[218] http://juridico2741.files.wordpress.com/2013/04/analisis-maiz-1970-2001-zona-nc3bacleo-costo-ambiental1.pdf
[219] Remisión. Nota 161
[220] Agromercado nº 336 – Abril 2013 – pág.37
[221] http://juridico2741.files.wordpress.com/2013/04/analisis-maiz-1970-2001-zona-nc3bacleo-costo-ambiental1.pdf
[222] Resulta útil aclarar: cuando hablamos de dimensión social de la estructura agraria, no sólo nos referimos a nivel de empresas agrarias, sino también al diverso y virtuoso circuito de desarrollo local promovido por la actividad de pequeños y medianos productores agropecuarios que impactan en las comunidades urbano-rurales de nuestro interior profundo y en sus sectores económicos del empleo, del comercio y de los servicios.
[223] http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/11/cna08_10_09.pdf

Como infausta contracara, en la región pampeana, a fines del siglo XX y principios del XXI, se advierte que los "ofertantes" de las tierras en arrendamiento ya no son los grandes estancieros o latifundistas de la "región pampeana", sino que es motorizado por un importante número de pequeños propietarios rurales, cuya "unidad económica" de viabilidad ha sido horadada por efecto combinado de su retroceso en la participación económica en el resultado de su producción, al que ya hemos hecho mención, y mayor presión fiscal comparada entre inicio y final de los períodos por unidad de producto y por unidad de superficie.

La consideración precedente encuentra sólido fundamento interpretativo, de la realidad social agraria, en el Documento de Trabajo nº 22/2003[224] del Instituto de Economía y Sociología Rural del INTA, con relación a la Provincia de Buenos Aires, y que expresa[225]: "Resulta notable la magnitud promedio de la tierra arrendada (51%) por los "pequeños" propietarios de tierra (estrato 0-100 hectáreas)" y si se suman los "medianos" (101-300 hectáreas) el porcentaje asciende al 69% sobre superficie total bajo contratos de arrendamientos.

Resulta elocuente el análisis de la comparación de la propiedad/tenencia de la tierra y el sistema de usuario/productor para advertir que se ha registrado una paradójica inversión de quienes ofertan la tierra en arrendamiento y de quienes la toman para su uso productivo[226].

Los arrendadores, otrora latifundistas, son ahora mayoritariamente "pequeños y medianos" propietarios rurales; los arrendatarios, otrora pequeños y medianos agricultores, en los inicios del siglo XXI están representados mayoritariamente por megaemprendimientos productivos con alta disponibilidad de capital, capacidad de negociación de escala para la provisión de productos e insumos para la producción y estructuras empresarias de gestión especializada en agronegocios; todo indicaría que la tendencia en la primera década del siglo es de una "integración" de eslabones de la cadena agroalimentaria hacia atrás o de "aguas arriba", en un proceso cuya lógica tendría similitudes a la ocurrida en cadena aviar donde el eslabón de la industria es dominante en la organización de la producción.

Las variables de la "dimensión económica y social agraria" analizada podemos corresponderla, siguiendo el estudio de caso citado[227], con la "dimensión ambiental" a nivel microeconómico; con este propósito evaluamos el "costo ambiental", representando a valores comerciales corrientes de mercado la ponderación de macronutrientes por extracción no repuestos por fertilización incorporada, deberíamos suponer un cálculo de reposición no realizado como "costo ambiental" del orden del 6% a 8% sobre margen bruto corregido por índice de cosecha y según variables estado de los suelos, dosis, clase y valores de fertilizantes; debe aclararse que las proyecciones económicas, del estudio de caso compartidas, siempre la ensayamos sobre margen bruto antes de impuestos y gastos de estructura que han experimentado, por unidad de producto y por unidad de superficie, desde la década del 70 al presente un sustancial incremento.

Vinculado a la "dimensión ambiental" en una conclusión preliminar podría afirmarse que hay un costo ambiental que puede económicamente cuantificarse por valoración de micro y macronutrientes extraídos no repuestos, costo ambiental que no se pondera ni a nivel de la

---

224 Gallacher-Barrón-Lema-Brescia "Tenencia de la Tierra en la Década del 90: El caso de la Provincia de Buenos Aires." www.inta.gov.ar/ies 2003
225 Documento citado. Pág. 12 y ss
226 Documento de Trabajo citado. Ver Cuadro 4 – pág 12 y ss.
227 http://juridico2741.files.wordpress.com/2013/04/analisis-maiz-1970-2001-zona-nc3bacleo-costo-ambiental1.pdf

contabilidad estatal como tampoco en la contabilidad privada a nivel de EAP al momento de trazar los resultados operativos o margen neto económico por cultivo; debe contemplarse que este es sólo uno de los aspectos pues no puede eludirse examinar el "costo ambiental" bajo el prisma de tres indicadores: balances de nutrientes, balance de materia orgánica e incidencia de la erosión hídrica o eólica.[228]

No obstante la atención de la realidad expuesta, a nivel microsocial del "productor agrario", el factor crucial, a nivel macrosocial, es la **dimensión ambiental** en las actividades productivas del "sujeto agrario" que bajo la percepción social urbana mayoritaria, en relación a la conservación del suelo, es considerada negativa; sin embargo la investigación científica y el desarrollo tecnológico agrario relativizan esta primera percepción.

En tal sentido se ha expresado en un enfoque general, que no niega situaciones particulares a nivel de microrregión o de predio,: "… no todas las consecuencias de la expansión agrícola parecen haber sido negativas. Merced a una masiva incorporación de tecnologías de labranza, de manejo y la aplicación de plaguicidas de menor toxicidad relativa se aprecia, a comienzos del siglo 21, en relación a las décadas de 1950-60, una significativa reducción de impactos negativos debidos a la contaminación por plaguicidas y a la erosión de los suelos. Las estimaciones indican valores de riesgo 50% más bajos al final que al comienzo del período estudiado."[229]

Más adelante se indica "Las estimaciones de pérdida de suelo por erosión hídrica y eólica en este trabajo muestran un riesgo bajo a muy bajo en relación a otros países. Resultan sorprendentes las cifras de erosión que la bibliografía atribuye a China, país que hoy padece un gigantesco fenómeno de "dust-bowl"[230] que obliga a retirar anualmente grandes extensiones de tierra que antes fueran dedicadas a la producción agropecuaria. Sólo algunos países europeos parecen tener niveles de erosión de suelos más bajos que los de Argentina. Sin duda, el predicamento y la difusión que alcanzaron las labranzas reducidas en Argentina – la siembra directa en particular – durante las dos últimas décadas pueden explicar el bajo impacto de la agricultura sobre la erosión de los suelos."[231]

Sin embargo la cuestión no puede ser desatendida, ni minimizar su importancia y debe abordarse anticipadamente; aquí adquiere esencial relevancia la investigación y desarrollo de tecnologías de insumos y de procesos, para actuar *preventivamente* en el medio aportando guías de buenas prácticas, adaptada a cada ambiente agroecológico y cultivos dominantes, para el uso sustentable de un recurso estratégico como es el suelo; aquí también adquiere una gran trascendencia el rol del Estado como promotor-investigador y proveedor de tecnologías de procesos apropiables en orden al manejo, uso sustentable de los suelos aplicados a la actividad agrícola y aporte de ejes de ordenamiento ambiental territorial.

Sin duda la compatibilización operativa de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sustentable es sumamente compleja, entrelazada y no puede ser sintetizada en una acción única y uniforme de validez general donde operan necesariamente factores de políticas

[228] Conf. Cabrini – Calcaterra – Lema. "Costos Ambientales y Eficiencia Productiva en la producción agraria del partido de Pergamino." - 2011 – INTA. http://inta.gob.ar/documentos/modelizacion-de-la-estructura-y-conducta-del-mercado-aviar-argentino-1/
[229] Viglizzo, EF – "Expansión de la Frontera Agropecuaria en Argentina y su Impacto Ecológico-Ambiental." http://inta.gob.ar/documentos/expansion-de-la-frontera-agropecuaria-en-argentina-y-su-impacto-ecologico-ambiental/
[230] Áreas de suelos con pérdida de estructura físico-químicas que convierten las tierras en "hoyos de polvo".
[231] Viglizzo, EF – Ob. Cit.

agropecuarias y sistemas jurídicos de uso y tenencia de la tierra configurando caracterizaciones macrosociales y macroeconómicas de imprescindible análisis.

A la altura del desarrollo del presente es útil referenciar la investigación impulsada desde la CEPAL – División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (2005) bajo el título "*Análisis Sistémico de la agriculturización de la Pampa Húmeda Argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas.*"[232]

9.- Conclusiones.

Puede considerarse que en las dos últimas décadas se ha producido un "cierto amesetamiento", en términos de degradación de suelos, producto de la incorporación, tecnológica de procesos, tal el caso de la "siembra directa"[233] y su impacto económico[234] que ha cooperado en su difusión y adopción.

Técnicamente se sostiene "bajo un sistema de siembra directa se produce acumulación de materia orgánica en el suelo, lo que implica mayor secuestro de carbono atmosférico comparado con sistemas de labranza convencional" y que "el secuestro de carbono tiene valor para la sociedad ya que contribuye a mitigar el calentamiento global"[235]; sin embargo, como todo sistema, debemos estar abiertos a monitoreos e investigación de medidas correctivas ante potenciales efectos colaterales negativos que pudieran surgir de su generalizada práctica.

En el sentido apuntado podríamos ensayar que la siembra directa (SD)[236], como tecnología, produjo la convergencia armónica y beneficiosa de las tres dimensiones: la económica al disminuir costos directos de producción y consumo de combustibles fósiles; la ambiental al contribuir positivamente al secuestro de Carbono, promover mayor actividad biológica en los suelos y disminuir la incidencia de las erosiones hídricas y eólicas y por último la social, consecuencia de la anterior, al mantener estabilizadas las aptitudes productivas de los suelos en la producción de alimentos y mitigación del calentamiento global más allá de opiniones que divergen en sus importancias de incidencia.

Sobre este punto, más allá que no existen discusiones sobre los beneficios de la SD sobre el suelo, no debe soslayarse que el sistema, especialmente considerando la tendencia de monocultivo, requiere recurrentes barbechos químicos pre siembras, controles de malezas en cultivos emergidos y sus posibles negativos efectos ambientales en general, respecto a pérdida de biodiversidad y percolación a los acuíferos, cuestiones éstas de discusión actual.[237]

---

[232] http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/23937/P23937.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl

[233] Patrouilleau, Rubén (compilador) "Cuadernos de Prospectiva" "Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015" - Ediciones Inta/Min.Agric.y Pesca de la Nación. 2012 – pág. 56 y ss. http://inta.gob.ar/documentos/prospectiva-del-desarrollo-nacional-al-2015.-las-fuerzas-que-impulsan-los-futuros-de-la-argentina

[234] Cap, Eugenio (IES-INTA) 2010 http://inta.gob.ar/documentos/el-impacto-economico-de-la-siembra-directa-en-la-argentina

[235] Conf. Cabrini – Calcaterra – Lema. "Costos Ambientales y Eficiencia Productiva en la producción agraria del partido de Pergamino." - 2011 – INTA. http://inta.gob.ar/documentos/modelizacion-de-la-estructura-y-conducta-del-mercado-aviar-argentino-1/

[236] Conf. ONU-PNUD "Caracterización de la Producción Agrícola en Argentina frente al Cambio Climático." http://www.undp.org.ar/docs/prensa/brief-06-cambios.pdf

[237] REMISION. Cita nota 230.

Más allá de las consideraciones precedentes, no existen dudas que nuestros suelos agrícolas deben considerarse como "recursos vitales en gran parte no renovables"[238] y sometidos a procesos o amenazas degradatorias[239] sobre los cuales hay que actuar preventivamente y si bien hay una responsabilidad social colectiva, muy especialmente del "sujeto productor agrario", existe un importante grado de responsabilidad del Estado, especialmente concurrente en sus dos niveles: nacional y provinciales, a ellos se podrían agregar los municipales considerando las particularidades organizacionales de nuestra estructura estatal federal.

Desde la óptica jurídico-regulatoria del uso y manejo agrícola de los suelos y por la reforma constitucional de 1994, especialmente con relación a los artículos 41º y 124º, surge interpretación suficiente para orientar un adecuada armonización; "dominio" significa propiedad; "jurisdicción" es la facultad de reglar las relaciones jurídicas que nacen del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, si bien debe advertirse que por el principio federal de la organización política nacional, esta "jurisdicción" nacional debe limitarse a "presupuestos mínimos" de lineamientos ambientales básicos y respetar las "jurisdicciones" provinciales, junto a sus municipios, para ejercer y dirigir la organización de programas, planes y acciones de implementación en su territorio conservando plenamente su poder de policía no delegado al Estado Federal (art.121º C.N.).

En consecuencia, por aplicación literal del artículo 124º, corresponde a las provincias el "dominio originario" de sus recursos naturales, en tanto por el artículo 41º la "jurisdicción" corresponde a la Nación en la limitada esfera de sus facultades de dictar "los presupuestos mínimos de protección ambiental", en concordancia las Provincias pueden y deben ejercer sus facultades materiales propias de regulación del uso de los suelos a partir del "piso" legislativo de las "leyes de presupuestos mínimos", complementándolas con mayores exigencias, estableciendo procedimientos e implementación de programas y planes provinciales de uso y manejo para la conservación y recuperación de los suelos agrícolas incorporando incentivos y desincentivos ajustados a sus particularidades ambientales y sociales muchas veces heterogéneas dentro de sus mismos territorios.

Resulta claro que hay respuestas técnicas específicas para cada proceso degradatorio, muchas de ellas formuladas y comprobadas, muchas otras en condiciones de ser desarrolladas favorecidas por el progreso científico-tecnológico que organismos estatales, áreas académicas y organizaciones no estatales tienen disponibles.

Es indispensable que ***"para lograr un desarrollo ambientalmente sustentable en el uso del recurso suelo, la acción debe estar articulada con las políticas macroeconómicas y macrosociales y con las referentes a los sectores económicos, pues éstas son en definitiva las que determinarán como se modificará la racionalidad productiva en torno a los estímulos, desestímulos, expectativas, horizontes, etc. en un previsible marco de certidumbre y seguridad jurídica***"[240]

[238] Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo" – Bruselas 16.4.2002 – COM(2002) – 179 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:ES:HTML
http://europa.eu/legislation_summaries/environment/soil_protection/index_es.htm

[239] Que reconocen orígenes tanto naturales (clima, régimen de lluvias, etc) como antrópicos (prácticas culturales) – en el caso la agudización de los procesos degradatorios conduce inexorablemente a la desertificación.

[240] Gligo, Nicolo (1993) (ONU - CEPAL Santiago de Chile) en Elementos de Política Ambiental – H Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires – p.527 y ss)

Los ordenamientos jurídicos construidos sobre sistemas que hacen eje en sanciones o penalización a quienes lo transgredan, resultan claramente ineficientes pues es imposible construir sistemas de "penalización", "fiscalización" particularizada o de "gendarmerización rural" para implementar prácticas de conservación y recuperación de suelos,.

Un ejemplo, sin agotar su enumeración, podríamos identificarlo en la ley 13.246 de arrendamientos y aparcerías, cuyo fracaso ha sido evidente teniendo en cuenta, según estimaciones, que en la región pampeana, entre el 40% y el 60% de la superficie, la producción se realiza por sistema contractual de arrendamientos o aparcerías rurales.[241]

Sólo queda el sistema de "incentivos" o "estímulos"[242], adoptado por la ley 22.428, como el más apropiado para lograr la implementación de políticas estatales de uso, conservación y recuperación de suelos a través de cambios culturales en las prácticas de protección de un recurso natural con fines productivos sustentables como lo es el suelo; es aquí donde emerge con fuerza la dimensión económica.

En este aspecto se ha sostenido "La economía no puede estar ausente, pues cualquiera de las soluciones en materia de daños (anticipación, prevención y reparación) implican la organización y aplicación de recursos económicos, y estos poseen una estructura sistemática y dinámica que es imprescindible de políticas económicas, estatales, empresariales y en las personas en sus roles de productor, consumidor…"[243]

Puede agregarse que "…el incentivo a empresas privadas constituye una función estatal que en el largo plazo beneficia a la sociedad."…"El objetivo de estos incentivos estatales es, entonces, minimizar riesgos y evitar los futuros daños al ecosistema (medida de anticipación); vemos que mediante el análisis epistemológico y económico estamos en presencia de una herramienta socialmente útil y con implicancias de desarrollo económico sustentable."[244]

Por ello podemos sostener que si avanzamos en la implementación de políticas públicas de desarrollo sustentable, la problemática a resolver es la dificultosa armonización de las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo sustentable; en materia de suelos, muy especialmente en el debate de asignación presupuestaria estatal, instrumentos fiscales de incentivos e identificación de niveles de prioridad. Este es el camino que adoptaron las legislaciones comparadas tanto en los EEUU como en la UE.

Es también este enfoque el adoptado por la FAO en su Carta Mundial de los Suelos[245] que establece entre otros el siguiente principio: "*Es una responsabilidad de los gobiernos que los programas de uso de la tierra incluyen medidas hacia el mejor uso posible de la tierra, asegurando el mantenimiento a largo plazo y la mejora de su productividad y evitando las pérdidas de suelo productivo. Los propios usuarios de la tierra deben estar involucrados, lo que garantiza que todos los recursos disponibles se utilizan de la manera más racional.*"

[241] A modo de ejemplo y sobre datos del CNA 2002, en el Partido bonaerense de Salto, en plena zona núcleo agrícola, sobre 1.300 parcelas rurales registraban actividad 284 productores.
[242] Políticas operativas de incentivos en la Unión Europea y EEUU a través de las denominadas PAC y Farmer Bill, marcos jurídicos con enfoque sistémico y multifuncional de la agricultura donde las subvenciones destinadas a la conservación de suelos están incluidas en las llamadas ayudas de "caja verde", no distorsivas del comercio internacional de productos agrícolas, en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura.
[243] Ghersi C.A. y otros (2012) Capítulo IV "Lineamientos de una política estatal" – Daños al Ecosistema y al Medio Ambiente – Edit. Astrea Buenos Aires – pág.65 y ss.
[244] Ghersi C.A. y otros. Ob. Cit.
[245] http://www.fao.org/docrep/T0389E/T0389E0b.htm

"La provisión de incentivos adecuados a nivel de granja y un marco técnico, institucional y legal sólido son condiciones básicas para lograr un buen uso de la tierra."

"El incentivo dado a los agricultores y otros usuarios de la tierra debe ser de naturaleza práctica y orientada al servicio y debe fomentar la adopción de medidas de buen manejo de la tierra."

Entre las recomendaciones, de lineamientos de acción[246], la FAO en su Carta Mundial de los Suelos establece: *"Esforzarse por crear las condiciones socio-económicas e institucionales favorables a la gestión de los recursos de tierras y conservación racionales. Estas condiciones incluyen garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y los incentivos financieros adecuados (por ejemplo, los subsidios, el alivio de impuestos, créditos) a los usuarios de la tierra. Dar un impulso especial a los grupos dispuestos a trabajar en cooperación con los demás y con su gobierno para lograr un uso adecuado del suelo, la conservación y mejoramiento del suelo."*

Y continúa: *"Llevar a cabo programas de investigación que proporcionarán respaldo científico sólido para mejoras de suelo prácticos y trabajos de conservación de suelos en el campo y que tenga debidamente en cuenta las condiciones socio-económicas imperantes."*

Los enfoques teóricos entre el ordenamiento deseado y el ordenamiento posible deben ocupar el centro de los debates jurídicos y científicos-tecnológicos y deben tomar imprescindible referencia en las recomendaciones, directivas, acuerdos, convenios y tratados internacionales de organismos de los que Argentina es país miembro y que en el presente hemos compartido.

No puede desconocerse que la dimensión económica sigue predominando a la hora de la implementación de cualquier política pública toda vez que demanda recursos económicos, sea su fuente pública (vía afectación de contribuciones impositivas nacionales, provinciales y/o municipales) o privada (aportes de las unidades empresarias) para sostener programas, planes y acciones específicas por región, subregión o a nivel de parcelas rurales; o una combinación de ambas fuentes.

Testimonio de este factor lo encontramos en la ley nacional 22.428, de plena vigencia jurídica pero hoy inoperativa por la falta de instrumentación de los beneficios impositivos y asignación de recursos presupuestarios del Estado Nacional desde 1991, más allá, por ejemplo, de la experiencia de provincias como Entre Ríos, ley 8.318, que no han abandonado su implementación no obstante las obvias limitaciones presupuestarias a nivel de provincia, o de Municipios como Daireaux en la Provincia de Buenos Aires cuya futura perdurabilidad resulta condicionada por factores macroeconómicos y macrosociales.

En orden a la implementación de acciones operativamente eficientes y eficaces para la conservación y recuperación de suelos, existe, en muchos ámbitos gubernamentales, una superficial lectura sobre los cambios experimentados en la estructura social agraria, los cambios en los modelos y sistemas productivos y su impacto en el uso y aprovechamiento de recursos como el suelo y el agua con fines agrícolas; como también la inexistencia de la ponderación económica de los recursos naturales que forman parte del patrimonio nacional pero que no están reflejados en ninguna contabilidad de activos estatales, convirtiéndose la expresión "patrimonio natural nacional" en una apelación simbólica y discursiva económicamente no cuantificada.

[246] http://www.fao.org/docrep/T0389E/T0389E0b.htm

Una política pública que procura instrumentarse legislativamente en materia de conservación y recuperación de suelos requiere el cumplimiento de cuatro condiciones básicas: a) Qué hacer b) Cómo hacerlo c) Quienes deben hacerlo y d) con qué recursos económicos.

Si es objetivo tecnológico el abordaje sistémico de la conservación y recuperación de suelos, resulta de capital importancia el abordaje legislativo conjunto del manejo y uso de suelos y aguas, tanto superficiales como subterráneas, todo ello a efectos de mantener un mínimo grado de consistencia, en el campo tecnológico, de las acciones públicas y privadas en el marco de una política de desarrollo sustentable que excede el campo de lo "meramente rural" pues es inevitable el impacto social en las comunidades urbanas.

No debe soslayarse que una cuestión crítica es la llamada "Unidad Económica Agraria"; su caracterización y las competencias provinciales comprometidas constituye el "talón de Aquiles" para viabilizar políticas públicas en materia de conservación de suelos.

De poco servirá una legislación de fomento adecuada y operativa sino existe un presupuesto fáctico indispensable: la identificación de la superficie mínima con destino productivo[247], con sus variables "campo propio" y "bajo contratos", en armonía con la caracterización agroecológica de cada zona, destinación por actividad[248] y considerando estudios y análisis estáticos y dinámicos de cada localización[249], todos ellos orientados a posibilitar la viabilidad económica y los grados de estímulos estatales, de usos y prácticas conservacionistas por la distinta naturaleza de los diferentes ambientes agroecológicos de Argentina.

Es en este escenario donde cobra relevante importancia el aporte de organismos estatales tecnológicos, áreas académicas, organizaciones civiles de carácter científico-tecnológicas y organizaciones de productores.

Debe celebrarse la persistencia y vocación de organizaciones civiles como la Asociación Argentina de Ciencia del Suelo, promoviendo y difundiendo la trascendencia de la temática suelos; los sustantivos aportes de las Universidades públicas y privadas a través de Cátedras vinculadas al uso y manejo conservacionista de los suelos, como también de organizaciones técnicas de productores como AACREA y AAPRESID.

Desde el punto de vista estatal deben fortalecerse organismos tecnológicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en general, del Centro de Investigaciones de Recursos Naturales (CIRN) , en particular, y los Institutos de Suelos , de Agua y Clima, de Recursos Biológicos y de Ingeniería Rural, dotándolos de mayores recursos humanos, equipamiento tecnológico, infraestructura y presupuestarios nacionales.

Centralmente el INTA debe orientar sus objetivos estratégicos a profundizar la ***investigación, desarrollo, extensión y transferencia de tecnologías apropiables en materia de conservación y recuperación de suelos[250]; construcción, actualización y sistematización***

[247] Bajo el concepto de "unidad económica agraria".
[248] Agricultura extensiva o intensiva.
[249] Estudios de campo y observaciones climáticas para determinar aptitud de la zona para diversos destinos aplicando la metodología mas usual en este tipo de estudios: la de la FAO y datos e indicadores de la Sagpya y del INTA (conf Concepto de "unidad económica" uso y tenencia de la tierra – WÛST, Graciela C. DERECHO AGRARIO – Empresa Agrícola y Contratos – Editorial Universidad SRL – Buenos Aires – abril de 2006)
[250] Debe recordarse que a través del INTA se desarrollaron los siguientes proyectos impulsados por la FAO: 1) Proyecto ARG/68/526 "Establecimiento de un programa de conservación del suelo". Objetivo: Establecer un programa de conservación del suelo, con actividades de investigación, demostración y entrenamiento en la Provincia de Entre Ríos y una parte de la Pampa ondulada (nordeste de la Provincia. de Buenos Aires, parte del sureste de la Provincia de Córdoba y parte

de indicadores agroambientales por actividades y región agroecológica; actualización de las cartas de suelos[251]; ponderación de factores económicos, ambientales y sociales en la configuración de la unidad económica agraria y la consolidación nacional de Guías de Buenas Prácticas Agrícolas para los distintos ambientes agroecológicos.

Estas acciones permitirán edificar una base de diagnóstico y acción común, congruente, en el marco de una política pública de ordenamiento ambiental en general y, en particular, tecnológica de desarrollo rural sustentable con enfoque territorial tal lo podemos encontrar en el Plan Estratégico Institucional del INTA para el decenio 2005-2015.

El INTA expresa una fortaleza institucional cuyo rol, legislativa y operativamente, debe ser revalorizado[252], hoy potencialmente desaprovechada, exhibe una particular naturaleza organizacional, descentralizada y desconcentrada, con participación del sector público y privado y su presencia en todo el territorio nacional que le permite una adecuada capacidad funcional como agente de interacción y cooperación con áreas académicas, científico-tecnológicas y organizaciones civiles.

A ello se agrega sus capacidades de coordinación e implementación de orientación y asistencia técnica no sólo al sector privado sino muy especialmente al Estado Nacional, a las Provincias y a los Municipios, para el diseño técnico e implementación de políticas tecnológicamente operativas, eficaces y eficientes, en orden a lograr un desarrollo sustentable donde el recurso suelo es de central y capital trascendencia, este es el compromiso asumido internacionalmente por Argentina en los distintos foros internacionales.[253]

Es común en el imaginario social colectivo adjudicar la falta de acciones y resultados a la ausencia de legislación; en realidad la legislación en materia de suelos, tal lo hemos compartido y además de la legislación provincial, existe a través de la Ley nº 22.428.

Sus objetivos estratégicos e instrumentales conservan plena vigencia más allá de la necesidad de armonizarlos en el nuevo contexto de la reforma constitucional de 1994; lo que no existe es un adecuado grado de coordinación y articulación ejecutiva pública-pública en los distintos niveles gubernamentales (nacional – provincial – municipal) para dotarlas de incentivos fiscales e impositivos concretos, evitar superposición de acciones en el mismo territorio y con el mismo objetivo y reorientar estratégicamente recursos públicos presupuestarios.

---

sur de la Provincia de Santa Fe), Duración: 1968-1972. Presupuesto: PNUD EEUU$ 526 300; Gobierno EEUU$ 845 500. 2) Proyecto ARG/70/529 "Mejoramiento de la fertilidad y del manejo de los suelos en la Pampa Húmeda". Objetivo: Contribuir al aumento de la productividad de los suelos de la región pampeana al sur y al oeste de la provincia de Buenos Aires mediante un manejo mas intensivo, la detención de la erosión y la recuperación de los suelos degradados como los suelos alcalinos y salinos; Duración: 1970-1975 Presupuesto: PNUD EEUU$ 815 302; Gobierno EEUU$ 1 135 000. 3) Proyecto ARG/84/005 "Generación y transferencia Tecnológica para incrementar la productividad de las tierras". Objetivo: Asesoramiento de alto nivel a la presidencia del Consejo Directivo del INTA en la formulación de políticas y programas, así como en la identificación y formulación de proyectos tendientes al fortalecimiento de la capacidad de la institución para generar tecnologías mejoradas de utilización de las tierras, manejo y conservación de los suelos, uso de fertilizantes e insumos afines; Duración: 3 meses, 1985; Presupuesto: no hay información disponible. FUENTE: Erosión de Suelos en América Latina – Documentos FAO 1994 - http://www.fao.org/docrep/t2351s/T2351S0a.htm

[251] Esta actividad es, en la actualidad, de relativo bajo costo comparado (con los disponibles en la década del 50-60) por adelantos tecnológicos. El INTA dispone de métodos y técnicos idóneos para desarrollarlos dotándolos de infraestructura y presupuesto suficiente, en concordancia con las recomendaciones de la FAO: los sistemas de información geográficas (SIG) asistidos por imágenes satelitales y relevamientos por microrregiones, regiones y áreas agroecológicas, clasificando homogeneidades y heterogeneidades.

[252] Tanto en los marcos legislativos nacionales como provinciales, el nivel de participación del INTA es acotado. El mayor o menor peso de su accionar está sujeto a voluntades políticas temporales y no a una política pública estatal perdurable en el tiempo como debería consagrarse definitivamente.

[253] Remisión. Punto 7.2.

En este plano ***resulta de urgente necesidad, activar y profundizar la acción del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) demandándole la constitución de una comisión técnica permanente y específica sobre suelos hoy inexistente, con la participación de representantes de institutos tecnológicos, académicos, científicos y asociaciones del sector productivo, para remediar una omisión reprensible*** .[254]

Aquí debemos afirmar enfáticamente: en materia de conservación y recuperación de suelos, en relación al modo y forma de ejercicio, debemos asumir definitivamente la función social de la producción agraria y, consecuentemente, la base de la política pública, en materia de suelos, debe ser nacional, de orden público y única para todo el territorio nacional.

Un medio de consolidación y renovada operatividad de la vigente ley 22.428, con las adecuaciones que oportunamente comentamos, podría lograrse, si bien no es indispensable, a través de la consagración de una ley de presupuestos mínimos en la materia acompañada con los objetivos e instrumentos dispuestos por la ley 25.675[255] y que, por su relación de "genero" a "especie", guardan plena armonía con aquélla, de cumplimiento obligatorio para todas las provincias.

La consideración precedente no colisiona con el orden federal ni afecta el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales, ni sus autonomías; se trata de establecer un marco regulatorio, con sus componentes técnicos, presupuestarios y de estímulo fiscal nacional y provincial al sector privado, de usos y prácticas de conservación uniformes para cada región agroecológica diferenciada, que no necesariamente se corresponden con los límites políticos territoriales de las provincias.[256]

Deben revalorizarse el espíritu, los ejes, herramientas de incentivos y objetivos estratégicos de la ley 22.428, más allá que, por los cambios en la dinámica territorial agraria efecto de la extensión de la frontera agropecuaria y de los avances del conocimiento científico-tecnológico, pueda ser revisada, mejorada, ampliada y actualizada para armonizarla con la realidad social y el principio constitucional de presupuestos mínimos, ya citados y conceptualmente consagrado por la reforma de 1994.

La estrategia de intervención estatal debe construirse en el estímulo y en el incentivo, a través de instrumentos económicos, financieros e impositivos, tanto al sector productivo como al científico-tecnológico, sumado a ello el aporte privado, estos son básicos presupuestos por los cuales las buenas prácticas de uso, conservación y recuperación de suelos pueden ser eficazmente desarrolladas, adoptadas y aplicadas.

Es usual adjudicar el deterioro de los suelos al cortoplacismo "rentista" del sector productivo agrario primario, pero gravemente se omite que también hay una sustantiva responsabilidad estatal por su cortoplacismo en la percepción de ingresos fiscales procedentes de la producción agraria sin invertir estratégicamente en la ejecución de políticas estatales activas de prevención articulando incentivos, fiscales y tecnológicos, perdurables e invariables en el tiempo más allá de los períodos gubernamentales, y que surgen de la ley 22.428 de plena vigencia jurídica.

---

[254] http://www.cofema.gob.ar/?idarticulo=7218

[255] Remisión. Ut Supra – pág. 16 y ss.

[256] Sólo a modo de ejemplo puede citarse la Provincia de Buenos Aires entre Carmen de Patagones y Pergamino, que expresan ambientes agroecológicos absolutamente diferentes, con mayores similitudes la primera a la región de la patagonia semiárida y la segunda con mayores similitudes al sur de la Provincia de Santa Fe y parte de la denominada zona núcleo agrícola de la pampa húmeda.

Respecto de la legislación provincial analizada, los criterios de abordaje con desarmonías y dispersiones en los objetivos, la baja o inexistente acción pública operativa y de incentivos, con dignas excepciones, hace de las legislaciones provinciales comparadas un mosaico normativamente discordante con los principios y acciones de la ley 22.428 a la que han adherido.

Las Provincias de Entre Ríos y Córdoba son las que expresan una implementación adelantada; Entre Ríos transita algunos potenciales baches efecto de legislación incorporada, de creación del "Derecho de Uso de Tierras Cultivables", que podría abrogar su sistema de incentivos; Córdoba cuenta con una legislación específica para Consorcios de Conservación y sigue constituyendo Consorcios con alta participación pública-privada.

En Santa Fe, no obstante disponer de un marco regulatorio apto, podemos calificarla de baja a inexistente operatividad de la acción pública provincial; La Pampa si bien adopta un marco regulatorio similar al de la Provincia de Entre Ríos, su falta de contemplación de incentivos expresos y concretos la alejan del espíritu de fomento de la ley nacional y conspiran contra su operatividad; San Luis, si bien adherida a la Ley 22.428, se aparta de su espíritu e inclina el marco regulatorio concentrándose en sanciones extremas, incentivos selectivos y asimétricos por destinación de los suelos a determinadas actividades.

Finalmente la Provincia de Buenos Aires, adherida a la ley nacional 22.428, no experimenta ninguna operatividad; en algún ámbito se indica como causa la ausencia de una ley provincial de suelos, ello es inexacto e innecesario pues la adhesión a la ley nacional 22.428 por ley provincial vigente 9.867/82, le otorga vigencia jurídica plena sin necesidad de sanción de ley provincial alguna, sólo faltaría el dictado de normas complementarias por decreto reglamentario del PE provincial y sólo sería recomendable una ley provincial para afectar recursos públicos específicos y concretar operativamente la acción pública provincial para destinarlos a programas y planes sobre uso y manejo conservacionista de los suelos agrícolas, a través del Ministerio de Asuntos Agrarios como autoridad de aplicación designada.[257]

Algunas de las normas provinciales analizadas adolecen de vicios de eficacia en origen pues construyen sus marcos regulatorios haciendo eje en las sanciones, en algún caso extremo como "clausura" de establecimientos agropecuarios, y no resuelven el daño que las malas prácticas ocasionan a los suelos, sólo sancionan al infractor, pero el daño a los suelos está consumado y las posibilidades reales de repararlo son improbables en el contexto actual; ***el eje central de una buena política pública debe construirse en la "prevención" y no en la "sanción"; debe ser anticipatoria y no sólo represiva de un daño ambiental consumado.***

Legislativamente tal vez sea impropio hablar de vacíos, avances o retrocesos, sí puede concluirse que en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, existe un generalizado y lamentable fenómeno, salvo honrosas excepciones, de ausencia de implementación operativa eficaz y eficiente de las normas vigentes en materia de conservación y recuperación de suelos.

En consecuencia, y como cierre, podemos aseverar que el "nudo gordiano", en materia de manejo y uso agrícola sustentable de los suelos, debe desatarse sobre las siguientes afirmaciones que surgen de la legislación nacional vigente, de la reforma constitucional de 1994 y de las directivas y recomendaciones de los organismos internacionales:

---

[257] REMISION. http://es.scribd.com/doc/144936324/SUELO-AGRICOLA-Y-LEGISLACION-EN-LA-PCIA-DE-BS-AS-ACUNA-Juan-carlos

1) Debe considerarse superado "el conflicto de competencias" entre la Nación y las Provincias.

2) Debe afrontarse que las barreras para avanzar, en acciones de uso y conservación de suelos, no está en la inexistencia de "políticas públicas", pues ellas están recogidas en la Constitución de la Nación y en la legislación nacional y provincial vigentes.

3) Debe enfrentarse que las barreras a superar son de "implementación" u "operatividad" de las políticas públicas consagradas en la Constitución y legislación vigente y solucionar las fallas de coordinación entre los distintos niveles estatales.

4) Debe asumirse que el punto focal de solución está construido sobre dos pilares: la acción estatal y la acción privada, asignando, concertadamente, recursos presupuestarios estratégicos suficientes tanto del sector público como del sector privado enlazados con una mecánica de incentivos a través de instrumentos impositivos, económicos y financieros.

En países como Argentina insertada internacionalmente con un indiscutible perfil agroalimentario, así lo comprueba la balanza comercial[258] y la participación del Sistema Agroalimentario Argentino (SAA) en el Producto Bruto Interno (PBI), resulta absurdo proclamar y diseñar políticas públicas de desarrollo sustentable y de "agregado de valor a los productos agrícolas básicos" sin atender un recurso natural de "creación", básico e indispensable como es el suelo; sin suelos no hay producción, sin suelos no hay agroindustria ni agroalimentos, sin suelos no hay empleo, sin suelos no hay desarrollo, sin suelos no hay sustentabilidad futura ni económica, ni ambiental, ni social.

Versión ampliada y actualizada
La Plata Mayo 2013

[258] Fuente: Organización Mundial del Comercio – Indicadores Básicos – Política Comercial - Argentina http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=AR